

### Computer, Rationalität und Mythen in der politischen Arena: Begründungen und Hintergründe von Entscheidungen über den EDV-Einsatz - am Beispiel der Bundesanstalt für Arbeit

Faust, Michael

Veröffentlichungsversion / Published Version

Dissertation / phd thesis

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Faust, M. (1992). *Computer, Rationalität und Mythen in der politischen Arena: Begründungen und Hintergründe von Entscheidungen über den EDV-Einsatz - am Beispiel der Bundesanstalt für Arbeit*. Tübingen. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-66724-6>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Basic Digital Peer Publishing-Lizenz zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den DiPP-Lizenzen finden Sie hier: <http://www.dipp.nrw.de/lizenzen/dppl/service/dppl/>

#### Terms of use:

This document is made available under a Basic Digital Peer Publishing Licence. For more Information see: <http://www.dipp.nrw.de/lizenzen/dppl/service/dppl/>

Michael Faust

COMPUTER, RATIONALITÄT UND MYTHEN IN DER POLITISCHEN ARENA

Begründungen und Hintergründe von  
Entscheidungen über den EDV-Einsatz  
- am Beispiel der Bundesanstalt für Arbeit -

Dissertation  
zur  
Erlangung des akademischen Grades  
Doktor der Sozialwissenschaften  
in der Fakultät  
für Sozial- und Verhaltenswissenschaften  
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen

1992



## INHALTSVERZEICHNIS

<b>TEILL 1: PROBLEMSTELLUNG</b>	<b>1</b>
<b>I. Vorbemerkung</b>	<b>1</b>
<b>II. Problematische Rationalität von Entscheidungen über den EDV-Einsatz</b>	<b>5</b>
1. Von den Verführungen der Rationalität und enttäuschter Liebe: Ein Impresario in zwei Blicken	5
2. Die problematische Rationalität des EDV-Einsatzes in der neueren industriesoziologischen Forschung	7
<b>TEIL 2: THEORETISCHER ANSATZ</b>	<b>19</b>
<b>III. Der Computer als Rationalitätsmythos in einer institutionellen Organisationsperspektive</b>	<b>19</b>
1. Der Computermythos als Metapher: Von Alltagsmythen und "wildem Denken"	19
2. Der Computer als Rationalitätsmythos in einer institutionellen Organisationsperspektive	27
2.1 Rationalitätsmythen und institutionalisierte Organisationen - der Ansatz von Meyer/Rowan	27
2.2 Würdigung und Kritik des Ansatzes von Meyer/Rowan	44
<b>IV. Macht in und um Organisationen: eine ergänzende organisations-theoretische Perspektive</b>	<b>57</b>
1. Machttheoretische Perspektiven auf Organisationen	57
2. Skizze des machttheoretisch fundierten Organisationsmodells nach Mintzberg (1983)	60
2.1 Machtakteure und Machtquellen	61
2.2 Mittel und Wege der externen Einflußnahme	64

2.3	Die Macht der externen Koalition - drei Basistypen	67
2.4	Rationalitätsmythen in einer Machtperspektive	70
2.5	Die interne Koalition: Systeme legitimer Machtausübung und der systematische Ort organisatorischer (Mikro)politik	72
2.6	Externe und Interne Koalition im Zusammenspiel: Machtkonfigurationen	87
2.7	Diskussion der Mintzberg-Typologie von Machtkonfigurationen	90
<b>TEIL 3: DIE FALLSTUDIE "COMPUTER IM ARBEITSAMT"</b>		100
<b>V. Wie alles anfang - Von der Pionierzeit der EDV in den 50er Jahren bis zum Ende der 70er Jahre</b>		101
1.	Die "Lübecker Episode" und die ersten Anfänge in den 60er Jahren	102
2.	Die ersten Versuche einer computerge- stützten Arbeitsvermittlung in den 70er Jahren	110
3.	Erste Planungen, erste Realisierungen und Geschichtsbewältigung	117
4.	Der "Rationalitätsmythos EDV"	123
<b>VI. Rationalisierungskonstellationen in den 80er Jahren</b>		137
1.	Steigende Antragsflut, kompliziertere Aufgaben und mäßiger Personalzuwachs	139
2.	Das politische Umfeld: Verschärfung der Legitimationsprobleme der öffentlichen Arbeitsvermittlung	150
<b>VII. Technisierung und Marktorientierung: Die Antwort der Bundesanstalt für Arbeit auf die Herausforderungen der 80er Jahre</b>		163
1.	Die neue Philosophie: Unternehmerischer Geist, marktwirt- schaftliche Orientierung, Arbeitsver- mittlung als Maklertätigkeit	164
2.	Modernisierung als Technisierung	169

3.	Organisationsveränderungen auf der Wartebank	184
4.	Ein Zwischenfazit: Die institutionalisierte Organisation Arbeitsverwaltung als Politische Arena	189
	Exkurs: Externalisierung von Dienstleistungen durch Selbstbedienung (Stelleninformationssystem)	205
<b>VIII. "Funktioniert" der Mythos? Eine zusammenfassende Interpretation der Wirkungen des forcierten EDV-Einsatzes</b>		211
1.	Die Praxis der Ziel-Erreichungs- Kontrolle in der Arbeitsverwaltung - Rituale rationaler Planung	215
2.	Wirkungen des Computereinsatzes auf die Dienstleistungsqualität und Effizienz der Arbeitsvermittlung	222
<b>IX. Die Kosten der Datenverarbeitung - neue Legitimationsprobleme: Schon bekannte oder neue Lösungen?</b>		243
1.	Notwendigkeit und Grenzen von Wirtschaftlichkeitsberechnungen bei EDV-Projekten	245
2.	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Bundesanstalt für Arbeit und die Kosten der EDV	252
3.	Das Rationalisierungsdilemma der Bundesanstalt für Arbeit: Ist der EDV-Mythos noch tragfähig? Externalisierung und Organisationsreform als Ausweg? (Ein Ausblick)	274
<b>TEIL 4: SCHLUSS</b>		303
<b>X. Zusammenfassung und Ausblick</b>		303
<b>LITERATUR</b>		312

## TEIL 1: PROBLEMSTELLUNG

### I. Vorbemerkung

Die vorliegende Arbeit hat Entscheidungen über den Einsatz moderner technischer Informationsverarbeitung in Organisationen zum Thema. Der materiale Teil der Arbeit beruht auf den Ergebnissen eines vierjährigen Forschungsprojekts über "Informations- und Kommunikationstechniken im Arbeitsamt"<sup>1</sup>, an dem der Autor (zusammen mit Reinhard Bahn Müller) mitgewirkt hat. Die Studie wurde im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung am Soziologischen Seminar der Universität Tübingen und in der Folge am Forschungsinstitut für Arbeit, Technik und Kultur e.V. (Tübingen) durchgeführt. Sie wurde im Jahre 1991 abgeschlossen. Aus den Ergebnissen der Studie entstanden eine Reihe von Veröffentlichungen (Bahn Müller/Faust 1992a; Bahn Müller/Faust 1991a; Bahn Müller/Faust 1990; Bahn Müller/Faust 1989;), der Abschlußbericht (Bahn Müller/Faust 1991b) erscheint 1992 im Campus-Verlag (Bahn Müller/Faust 1992b<sup>2</sup>).

Die Arbeitsamtsstudie verfolgte schwerpunktmäßig die Fragestellung, welche Wirkungen der forcierte Einsatz der EDV in den Arbeitsämtern erzeugte, der in den 80er Jahren mit dem Projekt COSIMA (Computersysteme im Arbeitsamt) von der Hauptstelle der Bundesanstalt für Arbeit (BA) vorangetrieben wurde. Von Interesse waren hierbei die Wirkungen auf die Qualität der Dienstleistungen, auf die Effizienz der Aufgabenerledigung als auch auf die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten. An der Klärung dieser Fragen hatten die beauftragenden Gewerkschaften ein elementares Interesse: Die Gewerkschaft ÖTV in erster Linie als zuständige Gewerkschaft der in den Arbeitsämtern Beschäftigten, aber auch

---

<sup>1</sup> Wir bezeichnen sie im folgenden auch kurz als "Arbeitsamtsstudie".

<sup>2</sup> Wenn im folgenden aus dem Abschlußbericht des Forschungsprojekts zitiert wird, dann aus dem nicht veröffentlichten Abschlußbericht an die Hans-Böckler-Stiftung (Bahn Müller/Faust 1991b). Die Buchveröffentlichung (Bahn Müller/Faust 1992b) stellt eine überarbeitete Fassung dieses Abschlußberichts dar. Da die Überarbeitung zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch vorgenommen wird, kann sich die Zitation noch nicht auf die Veröffentlichung beziehen.

die anderen Einzelgewerkschaften, vertreten durch den hier federführenden DGB, als Versichertenvertreter in den Aufsichtsgremien der Bundesanstalt für Arbeit (BA) (vgl. auch Bahn Müller/Faust 1991b, S.90ff). Dieses Forschungsinteresse prägte dementsprechend auch die Anlage der Untersuchung.

Im Zentrum der empirischen Erhebungen<sup>3</sup> standen Fallstudien in vier ausgewählten Arbeitsämtern, in denen vor allem leitfadengestützte Einzel- und Gruppeninterviews mit Beschäftigten der Arbeitsämter durchgeführt wurden, und eine bundesweite, weitgehend standardisierte schriftliche Befragung in 27 Arbeitsämtern zu den Folgen des Technikeinsatzes in den oben angegebenen Dimensionen aus der Sicht der Befragten. Die empirischen Erhebungen wurden durch Beobachtungen vor Ort in zwei Arbeitsämtern (im Rahmen einer je einwöchigen Hospitation), durch Experteninterviews und durch eine breitangelegte Literatur- und Dokumentenauswertung ergänzt<sup>4</sup>.

Die Ergebnisse der Wirkungsuntersuchung sind - (zumindest) an den offiziellen Zielen und geäußerten Erwartungen der Promotoren des Technikeinsatzes aber auch an den Erwartungen bzw. Befürchtungen der Beschäftigten gemessen - überraschend. Schon nach den ersten Erhebungsschritten wurde die Vermutung geboren, die sich im Verlauf der Studie zur Erkenntnis verdichtete: Die prokla-

<sup>3</sup> Zur Anlage der Untersuchung im einzelnen vgl. Bahn Müller/Faust 1991b, S.1ff.

<sup>4</sup> Die Anlage der Untersuchung unterschied sich von vorne herein von der "klassischen" Anlage industriesoziologischer Studien zu den Wirkungen des Computereinsatzes in Industrieunternehmen und Verwaltungen, da nicht nur die intendierten und nicht-intendierten Folgen für die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten im Visier waren. Sicherlich, keine ernsthafte industriesoziologische Untersuchung der letzten Jahre hatte ein naives Verständnis über unmittelbare "Wirkungen" des Technik-Einsatzes auf Arbeitsbedingungen der Beschäftigten. Dem steht schon im Wege, daß die Frage nach veränderten "Arbeitsbedingungen" in verschiedene Dimensionen aufgebrochen werden muß, wenn sie operationalisiert werden soll. Kategorien arbeitssoziologischer Analyse wie Kooperation, Autonomie öffnen den Blick "von allein" über den engen Kreis des einzelnen Arbeitsplatzes hinaus auf die vermittelnde Kategorie der Arbeitsorganisation. Aber selbst dort, wo die neuere industriesoziologische Forschung die treibende Kraft des fortschreitenden EDV-Einsatzes als nicht mehr subsystemische (arbeitsplatz- oder abteilungsbezogen), sondern als "systemische Rationalisierung" konzipiert, bleibt das Augenmerk auf die Lage der Angestellten gerichtet (vgl. Baethge/Oberbeck 1986). "Ob die nun 'systemischen' Zwecke/Ziele der Rationalisierung durch die systemische Rationalisierung erreicht werden, ist i.d.R. nicht eigenständiger Untersuchungsgegenstand; der systemische Bezugspunkt von Rationalisierung ist weiterhin v.a. als Bedingungsrahmen der Veränderungen der Arbeitstätigkeiten im Blick" (Bahn Müller/Faust 1991b, S.4)

mierten Ziele des forcierten Technikeinsatzes werden nicht oder nur sehr unvollkommen erreicht; vielfältige Zielkonflikte offenbaren sich; die positiv besetzten Erwartungen der Beschäftigten werden weithin enttäuscht, aber auch die Befürchtungen über Arbeitsplatzverluste und Rationalisierungswirkungen seitens der Beschäftigten entdramatisiert<sup>5</sup>. Die materiale Analyse der Wirkungen des Technikeinsatzes bietet ein facettenreiches Bild widersprüchlicher Entwicklungen in Bezug auf die verschiedenen Untersuchungsdimensionen; Erkenntnisse, die für sich genommen, gerade auch in Bezug auf klassische Fragen einer Wirkungsfor-schung des EDV-Einsatzes, von Interesse sind. Darüberhinaus wird aber die Frage provoziert, wie die gemessen an den Zielen und Erwartungen der Akteure überraschenden Ergebnisse zu interpretieren und erklären sind. Die Arbeitsamtsstudie zeigt, daß die beschriebenen Rationalisierungsprozesse in einem zweckrationalen Modell nicht verstanden werden können. Über die Analyse der Problemwahrnehmungen der Akteure, der Entscheidungsprozesse über den EDV-Einsatz und des politischen Umfelds der Bundesanstalt in den 80er Jahren wird der Nachweis geführt, daß zum Verständnis der Prozesse die Wirkungskraft "rationalisierter Mythen" (vgl. Meyer/Rowan 1977) und die "Logik" von Machtprozessen "in und um die Organisation" (vgl. Mintzberg 1983) herangezogen werden müssen. Die Rationalisierung der Arbeitsverwaltung und ihre Ergebnisse können nicht in einem zweck-rationalen Organisationsmodell, sondern besser in einer institutionellen und Machtperspektive verstanden werden. Auf diese These der Untersuchung konzentriert sich in der Folge die vorliegende Arbeit. Sie beruht, soweit es die Fallstudie angeht, weitgehend auf (überarbeiteten und ergänzten) Teilen des vorliegenden Abschlußberichts der Arbeitsamtsstudie<sup>6</sup>. Dies betrifft die Kapitel V bis IX. Die

<sup>5</sup> Das heißt nicht, daß der EDV-Einsatz unter den gegebenen Rahmenbedingungen nicht auch Veränderungen der Arbeitssituation hervorbrachte, die von den Beschäftigten deutlich problematisiert werden (vgl. Bahn Müller/Faust 1991b, S.238ff).

<sup>6</sup> Es handelt sich um Teile des Abschlußberichts, die vom Autor selbst verantwortet werden. Diese Teile werden in überarbeiteter Form unmittelbar in die vorliegende Arbeit übernommen. Sie werden nicht jedesmal als Teil des Abschlußberichts zitiert. Dort, wo auf andere Teile des Abschlußberichts

Kapitel II bis IV, in denen das theoretische Konzept entwickelt wird, der Abschnitt VI.4, in dem die institutionalisierte Organisation Arbeitsverwaltung skizziert wird, und das Schlußkapitel X sind eigens für die vorliegende Arbeit geschrieben.

---

Bezug genommen wird, wird in üblicher Weise (in der Form: vgl. Bahnmüller-/Faust 1991b) zitiert.

## **II. Problematische Rationalität von Entscheidungen über den EDV-Einsatz**

### **1. Von den Verführungen der Rationalität und enttäuschter Liebe. Ein Impressario in zwei Blicken**

Auf einen ersten Blick ist die Entscheidung der Bundesanstalt für Arbeit, in den 80er Jahren verstärkt auf einen flächendeckenden Einsatz der Datenverarbeitung zu setzen, hochgradig plausibel und gut begründet. Moderne, leistungsfähige Computer stehen zur Verfügung, die Software-Technologie ist hochentwickelt, so daß auch komplexe Informationsverarbeitungsprozesse technisch abbildbar sind. Die Organisation verfügt über langjährige Erfahrungen im Umgang mit der Informationstechnik. Sie kann auf enge Zusammenarbeit mit führenden Herstellern zurückgreifen. Zugleich steht die Organisation vor unabweisbaren Problemen. Die Arbeitsmengen nehmen durch die bedrohlich ansteigende Arbeitslosigkeit zu und eine angemessene Aufstockung des Personals zur Bewältigung der anwachsenden Aufgaben scheidet aufgrund der angespannten Haushaltslage aus. Die moderne Informationstechnologie ermöglicht die schnelle Verarbeitung großer Datenmengen und die kommunikationstechnische Verknüpfung der dezentralen Organisationseinheiten, der Arbeitsämter. Eine verbesserte Transparenz am Arbeitsmarkt und verbesserte Informationsmöglichkeiten für die Arbeitsvermittler sind durch sie gewährleistet. Dies soll einen verbesserten Ausgleich am Arbeitsmarkt über verbesserte Vermittlungsmöglichkeiten sicherstellen. Die gesteigerte Effizienz der Aufgabenerledigung durch die automatische Erledigung von Routineaufgaben würde zugleich eine Entlastung der Beschäftigten und eine Verlagerung von Arbeitskapazitäten auf die eigentlichen Aufgaben qualifizierter Dienstleistungsarbeit ermöglichen. Die Verwaltungsspitze beschließt konsequenterweise, flächendeckend EDV einzusetzen, wohl wissend, daß die Implementation der Systeme langwierig sein würde und auch nicht ohne Schwierigkeiten abgehen könne, letztlich aber erfolgversprechend sei. Die Problemlagen werden spezifiziert, Ziele des EDV-Einsatzes definiert, auf einzelne Felder und Abteilungen heruntergebrochen. Es wird geplant, umgesetzt, erprobt, kontrolliert.

Letztlich kann der Erfolg der Bemühungen verkündet werden. Einzelne Schwierigkeiten, Verzögerungen oder auch enttäuschte Erwartungen werden nicht geleugnet, aber im Großen und Ganzen ist es so gekommen wie analysiert und geplant. Der Vorgang entspricht dem Modell der rationalen Planung und selbst Abweichungen von den Plänen sind durch weitere rationale Pläne heilbar.

Auf einen zweiten Blick tauchen Zweifel an dieser Sicht der Dinge auf. Wenn man die lange Erfahrung mit dem Einsatz der EDV in der Bundesanstalt Revue passieren läßt, fällt auf, daß immer wieder andere Begründungen und Ziele für den Einsatz der Datenverarbeitung angegeben werden, daß vollzogene Planungen nachträglich mit veränderten Begründungen unterlegt werden. Dadurch werden Ziele beliebig, das Mittel wird zum Selbstzweck. Dies wird auch dadurch befördert, daß die Interessen der Hersteller des Arbeitsmittels EDV am Verkauf ihrer Produkte und am Ausbau ihrer Marktmacht zum Kriterium im Entscheidungsprozeß werden. Ferner fällt auf, daß die Organisationsspitze die formalen Verfahren der Erprobung neuer Verfahren zum legitimatorischen Zeremoniell reduziert. Untersuchungen über die Effizienz und Effektivität der schon eingesetzten Verfahren, die Zweifel an der Angemessenheit zum Ausdruck bringen, werden ignoriert oder uminterpretiert. Die Verwaltungsspitze legt ein erstaunliches Desinteresse an den Tag, die Effizienz und Effektivität der eingesetzten Verfahren zu überprüfen. Namentlich werden keine ernsthaften Kosten-Nutzenabschätzungen vorgenommen, fadenscheinige Kosten-Nutzenabschätzungen legitimatorisch gewendet. Die Kostenentwicklung der Datenverarbeitung wird lange Zeit ignoriert. Der Erfolg der Planung und Umsetzung wird ohne weitere Begründung und Untersuchung immer wieder formelhaft wiederholt. Eine nicht von der Verwaltung beauftragte und von Externen durchgeführte Untersuchung über die Wirkungen des EDV-Einsatzes fördert demgegenüber zutage, daß die proklamierten Ziele nicht oder nur unvollständig erreicht werden, nicht zuletzt weil sie inkonsistent sind.

Der zweite Blick nimmt ernst, was der erste Blick und die allgemeine Erwartung versprach. Unser Impressario in zwei Blicken

wird zur modernen Liebesgeschichte: Sie handelt von den Verführungen der Rationalität und enttäuschter Liebe.

Es ist eine alte Geschichte  
und doch bleibt sie immer neu  
Und wem sie just passiert  
dem bricht das Herz entzwei.  
(Heinrich Heine)

Keine Bange, so schlimm wird es nicht kommen.

## 2. Die problematische Rationalität des EDV-Einsatzes in der neueren industriesoziologischen Forschung

Inzwischen liegt eine Fülle von empirischen Untersuchungen vor, in denen die (Zweck)Rationalität der Entscheidungen über den Einsatz von EDV problematisiert wird und Differenzen zwischen proklamierten Zielen und erzielten Ergebnisse hervorgehoben werden, die nach einem anderen Erklärungsmodell verlangen.

So analysieren Hildebrandt/Seltz (1989) die Einführung von PPS-Systemen in Maschinenbaubetrieben in Abkehr von rationalistischen Konzepten<sup>7</sup> als "Betriebspolitik" (diess. 1989, S.11). In dem "Trend von zentralen, plandeterminierten Prozessen der Technikkonzipierung und -einführung hin zu kooperativen Planungs- und Durchsetzungsformen, die für die Beteiligung interner Funktionsträger und externer Experten offen sind" (ebd., S.14), sehen sie ein zentrales Ergebnis ihrer Studie. Die Politikoffenheit der Entscheidungsprozesse führt dann auch zu Ergebnissen, die sich in einem rationalen Modell der Entscheidungsfindung und Kontrolle nicht unterbringen lassen. "Die großen Software-Hersteller haben versucht, den Maschinenbaubetrieben ihre Steuerungssysteme aufzuoktroieren, sie - wie man heute sagt - 'CIM-fähig' zu machen. Interne Schätzungen von Unternehmensberatern gehen aktuell davon aus, daß nur 20% der gekauften PPS-Software auch wirklich angewendet werden und dabei noch vorhandene produktive Potentiale zerstört wurden. (...) Das Schlagwort von

<sup>7</sup> Rationalistische Konzepte wären solche, die Rationalisierungsprozesse als "Resultat von ökonomischen und technologischen Determinanten betrachten, die in rationalen Managementstrategien operationalisiert und im Betrieb durchgesetzt werden" (ebd., S.11).

'PPS- und CIM-Ruinen' geht inzwischen auch den Systementwicklern von den Lippen" (ebd., S.14f; vgl. auch Hildebrandt 1990).

Auf betriebspolitische Begrenzungen der Rationalität der Entscheidungen über den Rechnereinsatz in der Produktion von Maschinenbaubetrieben, die auf den "fehlgeleiteten Arbeitsstrukturen" der vorgängigen tayloristischen Rationalisierung beruhen und diese auf neuem Niveau reproduzieren, weisen auch die Ergebnisse der Arbeit von Brödner (1986) hin. Der vorherrschende "technozentrische Rationalisierungspfad", der zu einem immer weiter getriebenen Einsatz von Computern zur Bewältigung der selbsterzeugten Probleme führt, ruht nach Brödner in einem fest verankerten Leitbild des "Maschinendenkens", das - wie der Autor in einer fulminant vorgetragenen Kritik nachweist - immer kuriose-re Blüten treibt (vgl. insb. S.93ff). Dieses "Maschinendenken" ist in den Köpfen vieler betrieblicher Experten verankert und wird durch die wissenschaftlichen Disziplinen der Informatik und Ingenieurwissenschaft legitimiert und aufrechterhalten<sup>8</sup>.

Auf der Grundlage von Fallstudien zum Einsatz "Neue(r) Technologien in der Industrieverwaltung" werfen Behr u.a. (1991, S.136) die Frage auf, "welcher betriebswirtschaftlichen und/oder organisatorischen 'Rationalität' angesichts der empirischen 'Merkwürdigkeiten' (...) bei der Planung und Umsetzung von EDV-Projekten eigentlich gehorcht wird. Vor allem dort, wo erstmalig mit bereichsübergreifenden EDV-Systemen operiert wird, herrschen oft 'abenteuerliche' Zustände: In den meisten Fällen sind die involvierten Organisationsinstanzen weder in der Lage, den Kosten- und Zeitbedarf bis zu einem reibungslosen 'Normallauf' des Systems einigermaßen realistisch abzuschätzen, noch die arbeits- bzw. personalpolitischen Folgen für die Anwenderbereiche und das Unternehmen insgesamt vorab einzukalkulieren und ggf. durch diesbezügliche 'flankierende Maßnahmen' abzufedern."

Die Feststellung von "Merkwürdigkeiten" speist sich aus den "Verführungen" der Zweckrationalität, indem die faktischen Prozesse an dem Modell der rationalen Entscheidung gemessen werden. "Enttäuschte Liebe" also auch hier. Die Rationalitätsunterstellung ist offenbar tief eingegraben, so daß sie erster Bezugs-

<sup>8</sup> Zur begrenzten Rationalität der informationstechnisch gestützten Rationalisierung des Maschinenbaus vgl. auch Hirsch-Kreinsen/Wolf 1987.

punkt der Kritik wird<sup>9</sup>. Das heißt nicht, daß es die Autoren bei der Benennung der Differenz belassen (s.u.). Die Aufforderung Meyer/Rowans (1983, S.94) "nicht mehr überrascht zu sein", läßt sich aber offenbar schwer durchhalten, da - wie Türk (1989, S.37) in Bezugnahme auf Weber vermerkt - "Zweckrationalität (...) offenbar in unserer Gesellschaft ein besonders einfaches, leicht nachvollziehbares Erklärungs- und Rechtfertigungsmuster dar(stellt)", das unsere Wahrnehmung steuert und Sprachmuster zur Verfügung stellt.

Auch die zumindest nach eingetretenem "Normallauf" zu erwartenden Effekte entsprechen nicht den Erwartungen. Auch hier können Behr u.a. (1991) "Merkwürdigkeiten" berichten. "In vielen der von uns untersuchten Betriebsfälle haben sich ursprüngliche Erwartungen hinsichtlich der Nutzenanwendung der EDV 'noch nicht' oder nur zum Teil realisiert. Vor allem bei top-down geplanten<sup>10</sup> mikroelektronischen Steuerungs- und Informationssystemen sind kontraproduktive Effekte und andauernde Systemnachbesserungen, die in erheblichem Maße qualifiziertes Personal binden und damit die behaupteten (und häufig auch eingetretenen) Personaleinsparungen wieder konterkarieren, eher die Regel denn die Ausnahme" (ebd.). Die Merkwürdigkeiten resultieren, wie die Autoren nachweisen, u.a. aus der betriebspolitischen Einflußnahme von Unternehmensberatern und deren die Rationalitätsvorstellungen prägenden Leitbilder, die im Unternehmen aufgegriffen werden bzw. auch dort ihre Träger haben. EDV-Entscheidungen werden zu Entscheidungen über unumgängliche "Modernisierung" (vgl. Behr u.a. 1991, S.137, 141f). Die begrenzte Rationalität ergibt sich darüberhinaus und mit der Orientierung an Leitbildern verschränkt aus den vielfältigen, sich überkreuzenden Einflußnahmen betrieblicher Akteure, den "strategischen Spielen" (Crozier/Friedberg) bzw. den unterschiedlich ausgeprägten betrieblichen Handlungskonstellationen (Weltz), der "Sozio-Logik" des Einsatzes neuer Technologien (vgl. ebd., S.11ff, S.137ff), wie die Kurzformel der

<sup>9</sup> Auch wir stießen im Rahmen der Arbeitsamtsstudie immer wieder auf solche und ähnliche Merkwürdigkeiten, Ungereimtheiten und waren trotz (zumindest halbwegs) intakter theoretischer Vorwarnrichtungen immer wieder "überrascht". Solange die Überraschungen fruchtbar gemacht werden können, soll es kein Schaden sein.

<sup>10</sup> Wobei top-down geplante Prozesse gerade dem Modell "rationaler Planung" entsprechen.



Autoren lautet.<sup>11</sup>

Aus dem gleichen Untersuchungsfeld stammt die Studie von Littek/Heisig (1986). Ihre Argumentation zielt in erster Linie auf den Nachweis, daß sich - anders als weithin erwartet - im Zuge der Einführung von Informationstechnik in Bereichen qualifizierter, industrieller Angestelltenarbeit tayloristische Organisationskonzepte nicht durchsetzten. Sie führen das vor allem darauf zurück, daß sich "im betrieblichen Handlungskontext (...) erfolgreich nur solche Rationalisierungskonzeptionen durch(setzen), die beide Seiten - sowohl relevante Gruppen im Management als auch zentrale Beschäftigtengruppen - zufriedenstellen" (ebd., S.239). Sie fassen im Anschluß an Fox die (EDV-gestützten) Rationalisierungsverläufe als "Aushandlungsprozesse", die auf eingespielten "Vertrauens- und Austauschbeziehungen" beruhen (ebd.), und damit politischer Einflußnahme geöffnet sind. Auch hier waltet also wieder eher eine "Soziologie" der Entscheidungen, die in der normativen Kraft der unterstellten "institutionalisierten Vertrauensbeziehungen" ruht (vgl. ebd., S.250).

U. Berger (1984) analysiert "Wachstum und Rationalisierung" von Angestelltenarbeit in der Industrieverwaltung als "Dienstleistungsarbeit" im Rahmen einer Organisationsperspektive. Die Arbeit knüpft dabei an ein Hintergrundkonzept von Dienstleistungsarbeit an, deren spezifischer Charakter als "Gewährleistungsarbeit" ein spezifisches Rationalisierungsdilemma hervorbringt (vgl. U.Berger/Offe 1984; vgl. auch J.Berger/Offe 1984b; Offe 1984a). Sie konzipiert das Unternehmen als umweltoffenes Sozialsystem im Anschluß an Thompson (1967) und Knight (1964)<sup>12</sup>. "Organisationen (...) lassen Umweltunsicherheit nicht gleichmäßig auf das gesamte System durchschlagen, sondern bemühen sich, sie 'lokal' einzugrenzen, sie auf Unsicherheitsbearbeitung spezialisierten Stellen vorzubehalten" (U.Berger 1984, S.71), in

<sup>11</sup> Eine solchermaßen geraffte Zusammenfassung ist nahezu unverantwortlich. Der von den Autoren vorgelegte Erklärungsansatz der beschriebenen Prozesse verdiente sicherlich eine gründlichere Darstellung und Würdigung als dies hier geschehen kann (zur Zusammenfassung vgl. auch ebd., S.152ff).

<sup>12</sup> Vgl. auch Scott 1986, S.178ff.

Industriebetrieben in deren Dienstleistungssystem. Dadurch ergeben sich - auch für Entscheidungen über den EDV-Einsatz - Entscheidungsprozesse und -regeln, die anderen Gesetzen gehorchen als im "technischen Kern" der Organisation, der ja gerade durch die "Lokalisierung" der Unsicherheitsbearbeitung im Dienstleistungssystem für die "Bedürfnisse" des zweckrationalen Modells "zugerichtet" wurde. Die spezifischen Bedingungen "lassen erwarten, daß die Entscheidungen im Dienstleistungsbereich anderen Regeln als der Wirtschaftlichkeitsregel<sup>13</sup> folgen, und daß dabei in besonderem Maße institutionalisierte Wahrnehmungsgewohnheiten, Wirklichkeitsdeutungen und Werte, persönliche, positionale oder professionelle Gesichtspunkte und Interessen sowie Konflikte und Machtauseinandersetzungen zum Tragen kommen"<sup>14</sup>. Auf der Grundlage von Expertenbefragungen und einer Sekundäranalyse von Fachliteratur und Dokumenten analysiert U.Berger u.a. die lückenhafte Rationalität von Entscheidungen über den EDV-Einsatz. Sie verweist hierbei vor allem auf die folgenden Gesichtspunkte: (1) Auf die Grenzen der Anwendung der Wirtschaftlichkeitsregel bei diesen Entscheidungen und selbst bei der nachträglichen Bewertung der Ergebnisse (vgl. ebd. S.111ff), in deren Lücken sich dann Prestige- oder Imagegesichtspunkte breit machen können (vgl. ebd., S.120); (2) auf den

<sup>13</sup> U.Berger weist in einem 1988 erschienenen Aufsatz ("Rationalität, Macht und Mythen") den Prinzipien ökonomischer oder formaler Rationalität auch im Hinblick auf EDV-Entscheidungen, in denen diese "an sich" unangemessen sind, eine größere Bedeutung zu. Diese Verfahren formaler Rationalität (als "Rationalisierung der Rationalisierung" ausreichend paradox formuliert) "genießen (...) in Privatunternehmen gleichsam den Vorteil der 'Landessprache'" und erscheinen "unter Bedingungen von Unsicherheit (als) hilfreicher und besonders virulenter Mythos, der der Legitimierung betrieblichen Handelns und Entscheidens nach außen und innen dient" (ebd., S.127).

<sup>14</sup> Die äußerst anregende Arbeit hat durchaus geteiltes Echo gefunden (vgl. die kritischen Anmerkungen von Baethge/Oberbeck 1986). Im Gegensatz zu der Kritik von Baethge/Oberbeck (ebd.), denen die behauptete Lückenhaftigkeit der Rationalität zu weit geht, kann man den Einfluß kultureller, institutioneller und politischer Aspekte - durchaus stärker als die stark gemachte Differenz zwischen technischem Kern und Dienstleistungssystem nahelegen würde - auf Rationalisierungsprozesse im technischen Kern selbst beziehen. Ob sich dahinter nur ein Abgrenzungsproblem zwischen den beiden Systemen verbirgt oder eine reale Veränderung in Form einer stärkeren Durchmischung von Gewährleistungsarbeit und herstellender Arbeit, muß für unseren Argumentationszusammenhang nicht entschieden werden (vgl. hierzu auch Wehrsich 1986, S.95f).



Einfluß innerbetrieblicher Handlungskonstellationen auf die Entscheidungen: EDV-Hersteller können hierbei auf der Grundlage einer verbreiteten "EDV-Euphorie", die sie selbst stützen und auszubauen trachten, ihre eigenen Produkt- und Marketingstrategien placieren (vgl. ebd., S.121) und die betrieblichen EDV-Spezialisten ihre professionellen und Status-Interessen pflegen (vgl. ebd., S.122); (3) auf die durch "gemeinsamen professionellen Wissenshintergrund" und "gemeinsame Sprache" gestützte "Kollaboration" der EDV-Spezialisten mit den Herstellern und (4) auf die Machtkämpfe zwischen der EDV-Abteilung und den Fachabteilungen (vgl. ebd., S.126ff)<sup>15</sup>.

In einem komplexen theoretischen Bezugsrahmen verortet, den wir hier nicht näher würdigen können, analysieren **Ortmann u.a. (1990)** die Ergebnisse von sieben Fallstudien über betriebliche Informatisierungsprozesse als "Innovationsspiele" in "Arenen mikropolitischer Aushandlungsprozesse und Kämpfe", als die sie Organisationen verstehen (ebd., S.8). Die durch begrenzte Rationalität (im Anschluß an Simon und March) eröffnete Kontingenz betrieblicher Entscheidungen wird durch Mikropolitik und Leitbilder gefüllt; Machtstrukturen, Mikropolitik und Leitbilder "bewirken", daß die unvermeidliche Kontingenz nicht in Beliebigkeit umschlägt (vgl. ebd. S.6)<sup>16</sup>, sondern in einen Entscheidungskorridor einmündet (vgl. auch Ortmann 1990, S.106). Hinsichtlich der Betonung der mikropolitischen Spiele, der Bedeutung der betrieblichen Handlungskonstellation bzw. von Machtstrukturen gibt es hier sicherlich viel Übereinstimmung mit den von U.Berger skizzierten Entscheidungsprozessen (s.o.). Wichtig scheint aber, darauf hinzuweisen, daß Ortmann u.a. (1990) der Rolle von Leitbildern, "eine(r) Art normativ-kognitiver Ordnung, der bestimmte Standards, Deutungsmuster und kulturelle Orientierungen entnommen werden" (Ortmann 1990, S.106), gerade für den Fall "systemischer Rationalisierung" eine große, bislang eher unter-

<sup>15</sup> Zur Rolle der innerbetrieblichen Handlungskonstellation und der darin aufgehobenen Hersteller-EDV-Spezialisten Beziehung vgl. insb. Weltz/Lullies 1983.

<sup>16</sup> Zum theoretischen Konzept vgl. insb. S.13ff.

schätzte Bedeutung zuweist. "Sie (die Leitbilder, d.V.) dürften einen höheren Anteil an der Orientierung der Entscheidungen haben als die Verfahren analytischer Rationalität, wie sie die Betriebswirtschaftslehre bereitstellt, sind aber ihrerseits vage, interpretationsbedürftig und unterliegen kontroversen und mit unterschiedlicher Macht ausgestatteten Interpretationen" (ebd.)<sup>17</sup>.

Mit Illustrationen aus einer der Fallstudien aus Ortmann u.a. (1991), die den Autoren als Fall systemischer Rationalisierung gilt, kritisiert Ortmann (1990) die Bezugnahme des Konzepts "systemischer Rationalisierung" auf ein rationales Entscheidungsmodell (vgl. ebd., S.104ff). Dem Rationalitätsverständnis systemischer Rationalisierungsprozesse nach Baethge/Oberbeck (1986) wollen wir uns in diesem Abschnitt abschließend zuwenden.

#### **Von den Verführungen technischer Rationalität zu den Verführungen systemischer Rationalität**

Ein Warnzeichen gegen die "Verführungen" technischer Rationalität setzen auch **Baethge/Oberbeck (1986, S.45f)** - gleich zu Eingang ihres Methodenkapitels. Die Visionen "systemischer Rationalisierung", die auf "Entwicklung und Einsatz mikroelektronisch basierter Datenverarbeitungs- und Kommunikationstechnik" beruht (ebd., S.22), "folgen allzu ausschließlich einer abstrakt-technischen Logik, (...) vor der sich der um Aufklärung bemühte Sozialwissenschaftler hüten sollte. Dies allerdings wird ihm durch den Einsatz der neuen Technologien nicht gerade leicht gemacht, geht doch von den betrieblichen Anwendungsformen der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien<sup>18</sup> ein ungemeiner Sog zu einem Denken in Kategorien technischer Rationalität aus" (ebd., S.45). Die "überwältigende Suggestivkraft" der Erklärungen von Planern, Organisatoren und Experten verführt

<sup>17</sup> Zur begrifflichen Fassung von Leitbildern vgl. Ortmann u.a. (1990, S.60ff) und empirisch eingeholt als eine "Wand" des "Entscheidungskorridors" (ebd., S.409ff).

<sup>18</sup> Dieser Sog geht sicherlich nicht einfach von den "betrieblichen Anwendungsformen der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien", sondern - wie wir noch sehen werden - von der "zweiten Bedeutung" aus, die ihnen als Rationalitätsmythos zukommt.

allzu leicht dazu, "Störungen, Mängel, Unvollkommenheit, Widerstände und Unverträglichkeiten technischer Lösungen mit den Bedingungen der Durchführbarkeit betrieblicher Arbeitsprozesse, den Gesichtspunkten ökonomischer Rentabilität und den vielfältigen Partialinteressen, die im betrieblichen Arbeitsalltag wirken" (ebd.) aus dem Blick zu verlieren.

Prozesse "systemischer Rationalisierung" sind weder räumlich noch zeitlich genau eingrenzbar und somit durch einen hohen Grad von Komplexität gekennzeichnet. Einfache Ursache-Wirkungsketten sind nicht mehr zu identifizieren. Die klassischen Methoden der Kosten-Nutzen-Kalkulation versagen. Der "traditionelle Begriff von Rationalisierung, der die Verbesserung der Zweck-Mittel-Relation beinhaltet, (geht) bei systematischer Rationalisierung und ihrem Feld, den Zirkulationsprozessen, gleichsam ins Leere. Denn bei diesem Rationalisierungstyp werden nicht allein die Mittel effektiviert, es tritt vielmehr in der Regel eine simultane Veränderung der Zwecke ein" (ebd. S.50). Wenn aber keine eindeutigen Ursache-Wirkungsketten existieren, Kosten-Nutzen-Kalküle versagen, treten "Plausibilitätskalküle und das was man vordergründig die Eigenlogik des technischen Systems nennen könnte" (ebd.) an deren Stelle. Es "schlägt die Stunde der Sachwalter der neuen Technologie" (ebd.), denen auf Grund ihres Expertenstatus eine starke Stellung in den Organisationen zukommt.

An den Begriff der systemischen Rationalisierung in der "Göttinger" und "Münchner" Fassung (vgl. Altmann u.a. 1986) knüpft sich inzwischen eine umfängliche Debatte über die Stringenz des Begriffs und seinen Ertrag für industriesoziologische Forschung.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Die wichtigsten Anfragen sind: Resultieren die Verwicklungen, die man sich mit systemischer Rationalisierung einhandelt aus einer veränderten Sachlage oder nur aus einem veränderten Blickwinkel des Sozialforschers, der nunmehr die gesamte Organisation und nicht mehr nur subsystemische Teilprozesse ins Visier nimmt (vgl. Schmidt 1990, S.18). Ist dieser Blickwechsel selbst nicht in erster Linie einem veränderten Rationalisierungsverständnis im Management geschuldet, in dem sich bisherige Konstanten der subsystemischen Rationalisierungsprozesse verflüssigen und damit selbst Gegenstand von Rationalisierung werden. Demnach könnten traditionelle Rationalisierungsprozesse tayloristischer Provenienz, die eben bisher nur subsystemisch betrachtet wurden, dann ebenso als systemische Rationalisierung aufgefaßt werden, wenn man den Prozeß der Herausbildung der unternehmensinternen Dienstleistungsbereiche zur

Für unseren Zweck können wir erst einmal festhalten, daß über den systemischen Charakter der Rationalisierung (in der Fassung von Baethge/Oberbeck) Entscheidungen über den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik für "Plausibilitätskalküle", Leitbilder, die "Eigenlogik der technischen Systeme" und darüber vermittelt auch für Betriebspolitik (z.B. für positionale und professionelle Interessen und Sichtweisen von EDV-Experten) geöffnet werden.

Dennoch bleibt für Baethge/Oberbeck ein Rationalitätsbezug nach Art der Zweck-Mittel-Relation erhalten. Aber: Wie soll man sich vorstellen, daß die "Mittel effektiviert" werden, wenn sich zugleich die Zwecke verändern, es also keinen feststellbaren Bezug der immer effektiveren Mittel zu Zwecken mehr gibt. Sicher, die Formulierung ist treffend, gerade weil sie als Paradoxie formuliert ist. Anders ausgedrückt könnte sie lauten: Die Entwicklung und der Einsatz immer effektiverer Mittel ohne Zweckbezug, ist Ausdruck der Verselbständigung des Mittels zum Selbstzweck (vgl. hierzu auch Mintzberg 1983, S.177f) bzw. zu einer "Means-Ends Technology" als Rationalitätsmythos (vgl. Meyer 1983d, S.266). Diese Paradoxie entzieht sich aber gerade einem zweckrationalen Verständnis und Vokabular, läßt sich darin nicht mehr "sprechen". Dennoch soll aber bei systemischer Rationalisierung nach Baethge/Oberbeck die "Zweck-Mittel-Relation (nicht) außer Kraft gesetzt" sein (ebd.). Der Bezugspunkt der so gefaßten Zweck-Mittel-Relation ist dann "sehr weit nach oben auf den allgemeinen Zweck privatwirtschaftlicher Unternehmen", die Gewinnerzielung verschoben. Wenn aber der Bezugspunkt systemischer

Planung und Steuerung der Subsysteme, die Koordinations- und Integrationsmechanismen der gesamten Organisation in die Betrachtung miteinbezieht (vgl. Wittke 1990; U.Berger 1984). Ferner wird die "'techniklastige' Rezeption der Kategorie kritisiert, die sowohl in der "Göttinger", aber noch ausgeprägter in der "Münchner" Fassung enthalten ist. Systemische Rationalisierung würde sich dann - erst einmal ganz unabhängig von den technischen Mitteln der informationellen Integration von Subsystemen - in veränderten Optimierungskalkülen und einer veränderten Verknüpfung von Subsystemen ausdrücken (vgl. Wittke 1990, S.23, Wittemann/Wittke 1987). Nicht zuletzt wurde das "'strategielastige' Mißverständnis" der Kategorie kritisiert (vgl. Wittke 1990). Die mit systemischer Rationalisierung überwundene Vorstellung enger Zweck-Mittel-Rationalität reproduziert sich demnach nur auf einer neuen Ebene (vgl. Ortmann 1990). Letzterer Punkt wird uns noch beschäftigen.

Rationalisierung in den gerade nicht präziser zu formulierenden Zielen "verbesserte Antizipation von Marktentwicklungen und - wo möglich - Erhöhung der Kapazität zur Marktsteuerung" (ebd., S.22) zu suchen ist, deren jeweiliger Bezug zum allgemeinen Zweck privatwirtschaftlicher Unternehmen, der Gewinnerzielung<sup>20</sup> selbst uneindeutig ist, macht die Rede von "Zweck-Mittel-Relationen" keinen Sinn mehr.

"... bereits die Form der Anwendung solcher zweckrationalen Regeln, ihre organisatorische Umsetzung in die Praxis einer sozialen Gemeinschaft oder Organisation, verlangt die zusätzliche Verwendung von Regeln des politisch-praktischen Handelns. Denn für die soziale Applikation von Maximen des zweckrationalen Handelns gibt es prinzipiell ein breites Spektrum von Alternativen, das sich aus der praktischen Unbestimmtheit jener Maximen erklärt; die technischen Regeln schreiben die jeweilige Form ihrer Umsetzung in konkrete Handlungen nur unvollständig vor. Der dadurch gegebene Möglichkeitsspielraum ist nicht durch einen wiederholten Rückgriff auf zweckrationale Erwägungen, sondern nur unter der zusätzlichen Applikation von normativen oder politischen Gesichtspunkten zu schließen ..." (Honneth 1985, S.280f).

In einer Replik (vgl. Baethge/Oberbeck 1990) auf die Kritik Ortmanns (vgl. ders. 1990, S.99) an der "rationalistischen Fokussierung" der systemischen Rationalisierung wird deutlich, daß die Rationalität der zunehmenden Durchdringung von Organisationen mit Informations- und Kommunikationstechnologien im Zuge systemischer Rationalisierung auch im Verständnis von Baethge/Oberbeck einen anderen, nicht zweckrationalen Bezug hat<sup>21</sup>.

Das "Rationalitätsdilemma systemischer Rationalisierung (...), das darin besteht, eine höhere Zweck-Mittel-Rationalität herstellen zu wollen, ohne noch eindeutig Effekte bestimmten Mitteln zuschreiben zu können" (ebd., S.167) führe eben gerade dazu, daß die Rationalität der Entscheidungen und/oder Ergebnisse der systemischen Prozesse - auch aber nicht nur wegen der raum/zeitlichen Öffnung - nicht im Sinne einer Kosten- oder Prozeßoptimierung bewiesen werden könne. "Es kann durchaus vorkommen, daß systemische Rationalisierung zur Anpassung an eine Veränderung externer

<sup>20</sup> Zudem wird der Begriff "systemischer Rationalisierung" gleichermaßen auf Rationalisierungsprozesse in Organisationen angewandt, die nicht durch diesen letzten Zweck gekennzeichnet sind (Kommunalverwaltungen) (vgl. ebd. S.157ff).

<sup>21</sup> Zur Kritik des Konzepts der systemischen Rationalisierung, das "gleichsam mit dem Rücken zur organisationssoziologischen Theorieentwicklung entfaltet" (Schmidt 1990, S.20) wird, vgl. auch Wehrsig 1989.

Informations- und Kommunikationsstrukturen betrieben werden muß, ohne daß sie intern eine Kostenoptimierung brächte. (...) Und sobald sich als kultureller Standard durchsetzt, daß maschinell errechnete Finanzierungsprogramme eine höhere Glaubwürdigkeit genießen, als handschriftlich oder mit einer traditionellen Rechenmaschine erstellte Vorlagen, wird auch niemand mehr dafür plädieren, auf entsprechende Unterstützungsprogramme für Sachbearbeiter zu verzichten, selbst wenn diese bei Licht besehen wegen des hohen Pflegeaufwands ebenfalls kostspieliger sind als traditionelle Berechnungsformen" (ebd. S.167f).

Wie wir noch näher sehen werden, ließe sich ein solcher Bezugspunkt von Rationalisierungsprozessen und EDV-Einsatz besser als gesellschaftlich (bzw. in einer bestimmten Handlungsdomäne) gültige institutionalisierte Rationalitätsvorstellung fassen, deren Befolgung Legitimation sichert (vgl. Meyer/Rowan 1977). Im Konzept von Meyer/Rowan wird dann auch der Widerspruch zwischen fortschreitender formaler Rationalisierung und den vielfältigen Brüchen und Abweichungen vom rationalen Modell in den organisationsinternen, entkoppelten Arbeitsvollzügen, in anderer Weise - u.E. angemessener - diskutierbar<sup>22</sup>. Es erweist sich darüberhinaus an die geforderte "Erfassung der Wechselbeziehungen zwischen betrieblichen und außerbetrieblichen gesellschaftlichen Prozessen" (ebd., S.171) als anschlussfähig (vgl. Türk 1989, S.36). Diesen Erklärungsansatz greifen wir in der Folge auf. Im Verlauf unserer Untersuchung in den Arbeitsämtern drängte sich früh der Gedanke auf, den "Computer" als Mythos zu fassen, der interne und externe Akteure gleichermaßen einbindet. Dieser von uns erst als Alltagsmetapher verwendete Begriff des Computer-Mythos läßt sich - wie zu zeigen ist - in einer institutionellen Organisationsperspektive nach Meyer/Rowan als Rationalitätsmythos oder rationalisierter Mythos verorten. Die Diskussion und Kritik dieses Ansatzes führt uns dann zu der Notwendigkeit, die institutionelle (Meyer/Rowan) oder kulturelle (Perrow) Perspektive durch eine Machtperspektive auf Organisationen zu ergänzen, die

<sup>22</sup> Baethge/Oberbeck (1990) bestehen allerdings darauf, diesen zweiten Bezugspunkt von Rationalität, weiterhin in der Begrifflichkeit der Zweck-Mittel-Rationalität zu fassen. Die von "ungezählten Irrationalitäten" im Einzelfall "durchkreuzt(e)" systemische Rationalisierung erzeugt dennoch "im Endeffekt (...) ein neues Niveau instrumentell-rationaler Gestaltung (im Sinne von Zweck-Mittel-Relationen)" (S.169).

uns ja in den oben skizzierten Studien in verschiedener Terminologie als Betriebspolitik, innerbetriebliche Handlungskonstellation, Mikropolitik schon begegnete<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Es soll nicht unerwähnt bleiben, daß die meisten der oben skizzierten Ansätze in mehr oder weniger expliziter Form eine Macht- oder Politikperspektive mit einer institutionellen oder kulturellen Perspektive verschränken: Explizit tun dies U.Berger (1984, 1988) und Ortmann (1990) bzw. Ortmann u.a. (1990) in einer organisationssoziologischen Sicht.

## TEIL 2: THEORETISCHER ANSATZ

### III. Der Computer als Rationalitätsmythos in einer institutionellen Organisationsperspektive

#### 1. Der Computermuthos als Metapher: Von Alltagsmythen und "wildem Denken"

"Zeit ist Geld, und weil Computer Zeit sparen, sparen sie auch Geld - diese allgemein akzeptierte Tatsache wird seit einiger Zeit offen in Frage gestellt. Amerikanische Untersuchungen der letzten Jahre hatten ergeben, daß in vielen Fällen die DV-Einführung kaum einen feststellbaren Produktivitätsfortschritt brachte. (...) der naive Glaube an das Allheilmittel "Computer" ist durch solche Erfahrungen doch merklich zurück gegangen" (Computerwoche, 2.2.1990, S.11)

Meldungen wie diese sind inzwischen Legion. In einschlägigen Fachzeitschriften wie der Computerwoche häufen sich in den letzten Jahren die oft pointiert vorgetragenen Einwände und Enttäuschungen: Da wird die Parole ausgegeben "Rettet die Information in der Informationsverarbeitung" (Computerwoche 1.6.1990, S.8); es wird festgestellt: "CIM: Die Euphorie ist vorbei - Ernüchterung macht sich breit" (Computerwoche 12.5.1989); gar gefragt: "Wird die Informatik zu einem Innovationshemmnis" (Computerwoche 6.1.1989); vom "grandiosen Scheitern" von EDV-Projekten wird berichtet (Computerwoche 26.5.1989, S.16), deren Grandiosität der Pracht der vorausgegangenen Versprechungen entspricht ("Hersteller schwatzen Kunden 'ihre' Lösung auf" - lautet die Überschrift des Artikels); "Zu teuer, zu aufwendig und maßlos überschätzt", so lautet ein Verdikt über das legitime Kind des Computer-Mythos, die "KI-Technik" (Computerwoche 29.9.1989); "Die Vorteile von CASE (Computer Aided Software Engineering) - Mythos und Realität", lautet der Titel einer Evaluationsstudie über die (reflexive) Rationalisierung der Produktion des Rationalisierungsmittels Software, wonach laut Aussage von 80% der befragten Unternehmen die erwarteten Vorteile nicht eintraten, 95% dabei scheiterten, das "hochkomplexe Potential" der CASE-

Tools auszuschöpfen (vgl. Computerwoche 6.3.1992)<sup>24</sup>; PPS-Systeme, deren technische Leistungsfähigkeit auf der jüngsten Computermesse CeBIT in einer "Show der Superlative" präsentiert wurde, erweisen sich als "Fluch für einen Fertigungsbetrieb", sind "DV-Monstren, die die Betriebe lähmen, statt sie zu flexibilisieren", und stellen sich als "Selbstbefriedigung in Sachen DV-Einsatz" dar, deren angemessener Platz eher das Deutsche Museum ist (Computerwoche 14.3.1992, S.8).

Mit Sprachwitz - "Künstliche Intelligenz muß noch viel lernen" (Computerwoche 20.12.1985, S.12) - wird entlastendes Lachen hervorgerufen, so auch wenn so manchem "Macher" die Handlungsmaxime unterstellt wird: "Besser künstliche Intelligenz als keine" (Computerwoche 18.7.1986, S.25).

Geradezu homerisches Gelächter schallt uns hier entgegen, das "unauslöschliche Gelächter der seligen Götter" (Homer). Hiervon zeugt nicht zuletzt die respektlose Witzkultur über den Computer, die zunehmend die - die Computerverheißungen verbissen ernst nehmende - Witzkultur ablöst, die von der Deutung des Mythos als Menetekel<sup>25</sup> lebte (vgl. Kuhlmann 1985b, S.98ff). Orwell's "Big-Brother" und das Jahr "1984" waren zentraler symbolischer Bezugspunkt<sup>26</sup>.

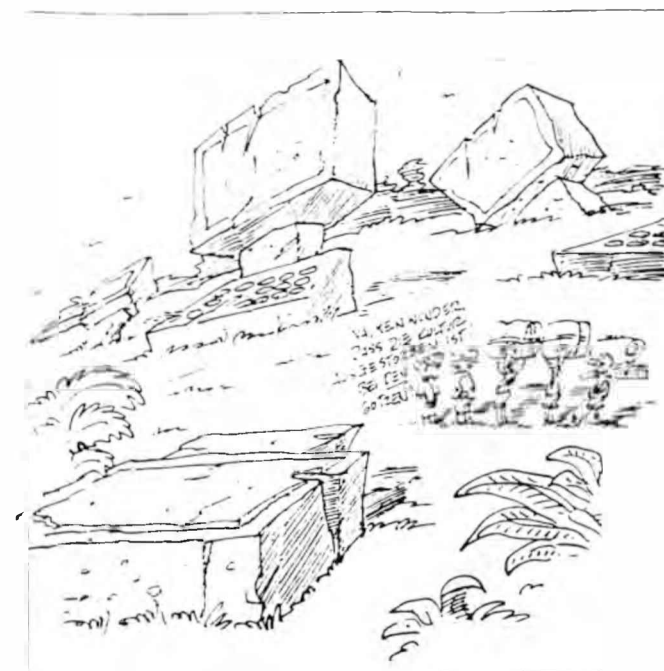
Sicher, schon immer war die unausweichlich scheinende Ausbreitung des Computers von ironischen Kommentaren begleitet ("IBM = Immer besser manuell") und die alltäglichen Tücken im Umgang mit

<sup>24</sup> "Bestimmte Werkzeuge, so zeigte sich, haben sich sogar negativ auf die Produktivität und technische Qualität ausgewirkt" (ebd., S.1). "Millionenbeträge würden dafür ausgegeben, eine Technologie zur Prozeßautomatisierung zu nutzen, die weder stabil noch in sich ausgereift sei. (...) Die Investitionskosten reichten in eine Größenordnung von vier bis fünf Millionen Mark hinein, doch ein erster Nutzen aus der Investition sei - wenn überhaupt - erst nach drei Jahren zu ziehen. Bei diesem Investitionsvolumen verlangten die meisten Unternehmen aber einen kürzeren Return on Investment" (ebd., S.3).

<sup>25</sup> "Mene, mene, tekel", so begann die Belsazar Unheil verkündende Flammenschrift - in unserem Zusammenhang ungewollt bedeutungsvoll: "Gezählt, Gezählt, gewogen ...".

<sup>26</sup> Eine Analyse der einschlägigen Publikationen aus gewerkschaftlichen und "alternativen" Kreisen würde dafür sicherlich eine Fülle von Belegen erbringen.

dem "Werkzeug" Anlaß für Spott und verweigerte Ehrerbietung. Aber in den späten 80er Jahren treten neben die Götzendiener immer mehr Kräfte auf den Plan, die den Zauber "besprechen" und damit zu bannen beginnen.



aus: EDV. Ein fröhliches Wörterbuch, München 1987, S.5

Es ist nicht mehr nur der einsame Mythologe, der sich "von allen Verbrauchern von Mythen aus(schließt)" (Barthes 1964, S.148) und die Dechiffrierung vornimmt. Gerade weil der Computer-Mythos verblaßt, kann er allgemeiner angesprochen werden, kann er entdeckt und immer wieder entdeckt werden. So kommt es zu der paradoxen Situation, daß die Rede vom Computer als Mythos gerade in dem Moment, da er als "allgemeiner Mythos", der "die gesamte Gesellschaft befällt" (ebd.), an Kraft verliert, allgemein wird, in die Alltagssprache eingeht. Umgekehrt heißt das aber auch: "Alltagsmythen" (Barthes 1964) existieren nur, wenn sie nicht in der Alltagssprache als solche dechiffriert sind, sondern unmittelbar als zweite Bedeutung verstanden werden.



### "Alltagsmythen"

Bei dem Bestreben, die Wirkungsweise von Mythen zu verstehen, helfen uns die Überlegungen von Barthes über "Alltagsmythen" ein Stück weiter. Sie liefern kulturelles Hintergrundverständnis, das für Organisationsanalyse fruchtbar gemacht werden kann.

»Der Mythos«, so beschreibt Barthes seine Funktion, »leugnet nicht die Dinge, seine Funktion beruht im Gegenteil darin, von ihnen zu sprechen. Er reinigt sie nur einfach, er macht sie unschuldig, er gründet sie als Natur und Ewigkeit, er gibt ihnen eine Klarheit, die nicht die der Erklärung ist, sondern die der Feststellung (...). Indem er von der Geschichte zur Natur übergeht, bewerkstelligt der Mythos eine Einsparung. Er schafft die Komplexität der menschlichen Handlungen ab und gibt ihnen die Einfachheit der Essenzen, er unterdrückt jede Dialektik, jedes Vordringen über das menschlich unmittelbar Sichtbare hinaus, er organisiert eine Welt ohne Widersprüche, weil ohne Tiefe, eine in der Evidenz ausgebreitete Welt, er begründet eine glückliche Klarheit. Die Dinge machen den Eindruck, als bedeuteten sie von allein« (Barthes 1964, S.131 f). Während sich im primären semio-logischen<sup>27</sup> System, der Sprache, Bedeutendes und Bedeutetes im Zeichen, also etwa im verstandenen Wort, verbinden, wird, wie Kuhlmann die Barthes'sche Begriffsbestimmung rezipierend formuliert, »das Zeichen im sekundären, mythischen System (...) zum Bedeutenden eines ganz anderen Bedeuteten (...)« (Kuhlmann 1985b, S.101). Nach Barthes (1964) ist "der Mythos (...) eine Aussage" (ebd., S.85) in einer "Metasprache", in der man von der Objektsprache spricht (vgl. ebd. S.93).

Es bleibt natürlich jeweils konkreten Untersuchungen vorbehalten, welche Zeichen (und damit das Bezeichnete im primären Bedeutungssystem der Sprache) eine solche zweite Bedeutung beanspruchen können.

<sup>27</sup> Semiotologie = Lehre von den Zeichen, Zeichentheorie

### "Wildes Denken" in den Lücken des rationalen Organisationsmodells

Ortmann (1990, S.118) knüpft in ähnlicher Weise an einen Begriff von mythischer Reflexion an, der nach seinem Dafürhalten für die Alltagspraxis, auch für das Entscheiden bzw. Problemlösungshandeln von Managern, fruchtbar gemacht werden kann. Bezugnehmend auf die Unterscheidung von "wildem" Denken (mythischer Reflexion) und "wissenschaftlichem" Denken nach Levi-Strauß (1973, S.31) ist das "Zeichen" "Zwischenglied zwischen dem Bild und dem - wissenschaftlichen - Begriff" (ebd.), so wie die mythische Reflexion "auf halbem Weg zwischen sinnlich wahrnehmbaren Eindrücken und Begriffen" liegt (ebd.). Das Zeichen "ist, wie das Bild konkret und hat doch die Fähigkeit des Verweizens auf anderes, wie der Begriff. Allerdings ist diese Fähigkeit begrenzt, weil die Zeichen Einheiten einer mythischen Sprache<sup>28</sup> sind, in der sie schon einen Sinn besitzen" (Ortmann 1990, S.118). "Wildes" Denken findet sich dann auch bei Managern, die "sich nicht viel um begriffliche Durchdringung und Verallgemeinerung (scheren)". Sie müssen - die Alltagssprache verrät es uns - "die Zeichen der Zeit erkennen, aber nicht auf den Begriff bringen. Ersteres geht auch ohne letzteres" (ebd.).

Ortmann verwendet die Metapher des "wildem" Denkens zur Charakterisierung des Problemlösungshandelns von Managern bei Reorganisationen, die er in Anlehnung an den Begriff von Levi-Strauß (vgl. 1973, S.30f) mit Bricolage (Bastelei) bezeichnet, auch wenn die Manager selbst glauben, "der analytischen Rationalität normativer Entscheidungslogik zu folgen" (Ortmann 1990, S.111). Das mit Bricolage umschriebene Entscheidungshandeln ist irgendwo zwischen dem rationalen Modell und einem anarchischen Modell (dem garbage can model) (vgl. auch Becker u.a. 1988, S.92f) der Entscheidungsfindung angesiedelt: "Es bewahrt mehr Kontingenz und Ambiguität als ersteres, aber es dämmt die in der Tat zu große Beliebigkeit ein, mit der letzteres arbeitet" (Ortmann 1990, S.109). Die Beliebigkeit wird - um im verwendeten Bild zu bleiben - durch die Begrenztheit der Werkzeuge des Bastelkastens

<sup>28</sup> Sie sind somit Einheiten einer Metasprache nach Barthes.

eingedämmt, oder eben anders gefaßt: durch das begrenzte Mittelspektrum, das den Entscheidern in Form von "Managementkonzepten, Problemlösungsideen, Entscheidungsalternativen" und bestehenden Ressourcen und Strukturen zur Verfügung steht (vgl. ebd. S.110). "Leitbilder einer fortschrittlichen Betriebsführung" wie die "Zeichen der Zeit", die in den jeweils neuesten Computertechniken (von CAD bis CIB) aufscheinen, sind solche Zeichen in einer mythischen Sprache (vgl. ebd. S.118f), die in den Werkzeugvorrat des so charakterisierten Entscheidungshandelns eingehen bzw. die immer wieder modifizierten und vagen Baupläne umschreiben.<sup>29</sup>

**Über die begrifflichen Grenzen des Mythos: Leitbilder als Mythen**  
Barthes (1964) liefert eine ganze Reihe von anschaulichen Beispielen für Alltagsmythen. Daß "Leitbilder einer fortschrittlichen Betriebsführung" und Computer (s.o.) wie generell Maschinen ("Mythos der Maschine", vgl. Mumford 1978) mythischen Charakter annehmen, scheint hochgradig plausibel. Aber gerade die Fülle der Beispiele, die einem bei etwas Nachdenken einfallen, macht auch vorsichtig. Wo sind die Grenzen? Dies zu fragen, scheint auch deswegen wichtig, weil in einer modernen Welt, die viel auf wissenschaftliche Wahrheit hält, das Etikett "Mythos" auch zur Waffe in Interessenkonflikten werden kann: Mit dem Ergebnis, daß alle Diskurse nur noch als Diskurse von Mythen erscheinen.

Am Beispiel der "Leitbilder fortschrittlicher Betriebsführung" diskutiert: Sind alle Leitbilder immer und notwendig Mythen? Leitbilder können als Mittel der Problemvereinfachung dienen und darüber die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit fördern, die in einer ansonsten als überkomplex wahrgenommenen Welt gefährdet wäre (vgl. u.a. Berger 1988, S.118, Wittke 1990, S.26). Aber sind alle Mechanismen der Problemvereinfachung und Unsicherheitsabsorption Mythen, - jede Modewelle der pragmatisch ausgerichteten Managementforschung, jede "Management-by-Technik" ein neuer Mythos oder jedes gegen ein verfestigtes Leitbild argumen-

<sup>29</sup> Ortman verweist selbst auf die Grenzen der "etwas eklektizistischen Analogie": "Der Machtaspekt verweist (...) auf die Grenzen der Metapher" (ebd. S.112). Dieser Aspekt wird uns noch beschäftigen.

tierendes Gegenkonzept ein "Gegen-Mythos"? Vorsicht scheint angebracht.

Leitbilder sind nicht notwendigerweise Mythen. Sie werden in einer (wissenschaftlichen) Begriffssprache formuliert, sind - in der Barthes'schen Redeweise - im primären semiologischen System der Sprache beheimatet<sup>30</sup>, die nicht - wie der Mythos - "entpolitisiert", "von Geschichte reinigt", nicht notwendig gegen Komplexität und Widerspruch abschließt (vgl. Barthes 1964, S.131), die umgekehrt auf "Durchgänge und Öffnung" aus ist (Ortman 1990, S.118). Leitbilder, wie alle primären Zeichen, können (müssen aber nicht) darüberhinaus eine zweite, mythische Bedeutung im sekundären semiotischen System erhalten. Ob aber ein Zeichen (Wort, Bild, Objekt) zum Mythos wird, bzw. ob der Mythos von einem Zeichen Besitz ergreift, kann nur in konkreter, historischer Analyse entschieden werden.

Oder mit Barthes (1964) gesprochen gilt einerseits: "... da der Mythos eine Aussage ist, kann alles wovon ein Diskurs Rechenschaft ablegen kann, Mythos werden. Der Mythos wird nicht durch das Objekt seiner Botschaft definiert, sondern durch die Art und Weise, wie er diese ausspricht. (...) Alles kann also Mythos werden? Ich glaube, ja, denn das Universum ist unendlich suggestiv" (ebd. S.85). Andererseits aber läßt "... nur die menschliche Geschichte (...) das Wirkliche in den Stand der Aussage übergehen, und sie allein bestimmt über Leben und Tod der mythischen Sprache. Ob weit zurückliegend oder nicht, die Mythologie kann nur eine geschichtliche (i.O. kursiv) Grundlage haben, denn der Mythos ist eine von der Geschichte gewählte Aussage; aus der 'Natur' der Dinge vermöchte er nicht hervorzugehen" (ebd. S.86).

Trotz der ungewohnten Begrifflichkeit und der stellenweise etwas "dunklen" Ausdrucksweise sind diese Gedanken fruchtbar und an soziologische Sichtweisen anschlußfähig.

Zum einen käme es demnach darauf an, die jeweils konkreten gesellschaftlichen Kräfte zu identifizieren, die die Objekte mythisch "besprechen", bzw. die Diskurse mythisch überhöhen. Es wäre zu fragen, welche Mythen über längere Zeit stabil sind, un welche nur flüchtig mit mythischer Bedeutung aufgeladen werden (vgl. ebd. S.86), ob es sich um "starke" oder "schwache" Mythen

<sup>30</sup> Das Zeichen im primären semiologischen System der Sprache ist das Wort als Einheit von Begriff und Bild (vgl. Barthes 1964, S.91).

handelt (vgl. ebd.). Die historische Betrachtung erhellt dann evtl. auch den Ursprung von Mythen in Legenden, deren Verbreitung dem Mythos Stoff und Ursprung geben<sup>31</sup>.

Leitbilder wären entsprechend nur dann als Mythen anzusehen, wenn sie raum-, zeitlos Gültigkeit beanspruchen, wenn sie sich gegen Erklärungen und Begründungen abschließen, wenn ihnen eine Klarheit innewohnt, "die nicht die der Erklärung ist, sondern der Feststellung" (Barthes 1964, S.131), wenn sie "ganz von allein bedeuten" (ebd.), eben ungefragt Gültigkeit beanspruchen können<sup>32</sup>.

In diesem Sinne wäre dann z.B. das technologische Paradigma der Massenproduktion nach Piore/Sabel (1985, S.55f) (wie technologische Paradigmata generell) als Leitbild mit mythischer Bedeutung zu verstehen: Es liefert "ein umfassendes Weltverständnis" für die industrielle "Welt", es "bringt Ordnung in das konfuse Handeln der vorausgegangenen Periode; und indem es im Widerstreit der Tendenzen die relevanten von den irrelevanten trennt, schafft das Paradigma die Voraussetzungen für eine neue Orthodoxie. Diese neue Orthodoxie kommt in Maschinen und Fabriken zum Ausdruck, die als vorbildlich gelten und deren Hersteller und Besitzer nie müde werden, sie zu preisen, und ihre Prinzipien werden an Gewerbeschulen in Theorie und Praxis propagiert. Techniker und Ingenieure, die sich bestenfalls halb bewußt sind, daß ihre Vorstellungskraft durch Konventionen eingeschränkt ist, ignorieren alle Hinweise auf alternative Möglichkeiten, die bei ihrem Umgang mit Märkten und Maschinen ständig sichtbar werden - und sie tun das so lange, wie die Wirtschaft an der sie arbeiten, im internationalen Wettbewerb besteht (was oft nicht sonderlich schwer ist). Und so prägt eine Konstellation von Faktoren, die am Scheidepunkt der technologischen Entwicklung einer Volkswirtschaft prägend waren, auch den weiteren Verlauf - selbst dann noch, wenn sich diese Faktoren zu wandeln beginnen und der technologische Fortschritt selber eine andere Entwicklungsrichtung möglich macht" (ebd.). In ähnlicher Weise definiert Wittke den Begriff des "Rationalisierungsparadigmas" (vgl. ders., 1990, S.26).

<sup>31</sup> So ist der Mythos des "Fließbands" wohl unzertrennlich mit der Legendenbildung um Henry Ford und seine Musterfabrik verknüpft, dessen stilisierter Lebensweg auch in Deutschland in einer "Volksausgabe" popularisiert wurde (vgl. Ford o.J.).

<sup>32</sup> Das Leitbild der "lean production" (vgl. Womack u.a. 1991) als Gegenmodell zum Massenproduktionsparadigma (vgl. Piore/Sabel 1985) als rationaler Diskurs gestartet, ist wohl gegenwärtig auf dem besten Wege zur mythischen Bedeutung, es ist, weil räumlich (gesellschaftlich-kulturell) unbegrenzt Gültigkeit beanspruchend, dafür auch besonders anfällig.

Im Rahmen eines solchen technologischen Paradigmas bekommen dann auch einzelne technische Elemente (Maschinen/Fabriken) eine zweite, mythische Bedeutung. Wir finden bei Piore/Sabel (1985) auch schon Hinweise auf "Institutionalisierungsprozesse" (wissenschaftliche (Teil)disziplinen, Fachberufe, Schulen und Ausbildungsstätten) und Akteursinteressen (Berufsgruppen, Hersteller "paradigmatischer" Technologien), die uns im folgenden für Ursprung und Lebenskraft von "Rationalitätsmythen" (Meyer/Rowan 1977) charakteristisch erscheinen.

## **2. Der Computer als Rationalitätsmythos in einer institutionellen Organisationsperspektive**

### **2.1 Rationalitätsmythen und institutionalisierte Organisationen - der Ansatz von Meyer/Rowan -**

Der im folgenden vorzustellende Ansatz knüpft zwar inhaltlich an die bislang entwickelten Vorstellungen von Mythen an, geht aber über eine metaphorische Verwendung des Begriffs hinaus und ist insbesondere - wie schon bei Ortmann (1990) angelegt - in ein Organisationsmodell eingebettet, das explizit die Schwächen des (zweck-mittel) rationalen Modells und seiner umweltoffenen Varianten beheben soll, ohne zugleich in die Gefahr der mikropolitischen Beliebigkeit abzugleiten, die den "anarchischen" Organisationsmodellen anhaftet (vgl. u.a. Scott 1986, S.185ff; Perrow 1986, S.265, Becker u.a. 1988, S.92ff). Insofern versprechen wir uns von der Diskussion dieses Ansatzes ein reicheres Verständnis des Computermythos, aber auch der Organisation, der wir uns in unserer Fallstudie zuwenden wollen, in der er seine Wirkung entfaltet.

In einer Verknüpfung scheinbar widersprüchlicher Termini sprechen Meyer/Rowan (1977) von "rationalisierten Mythen" bzw. "Rationalitätsmythen".

"Rational" sind die Überzeugungen insofern, als sie scharfsinnige Erklärungen jener Regeln und Verfahrensweisen sind, denen bei der Verfolgung eines bestimmten Ziels entsprochen werden muß. Und 'Mythen' sind sie, weil sie (a) empirisch nicht verifi-



ziert werden können und (b) trotzdem weiterhin geglaubt werden. Tatsächlich werden viele dieser Überzeugungen von so vielen geteilt, daß sie als selbstverständlich gelten: Sie sind gesellschaftlich konstruierte Definitionen der Realität (siehe Berger und Luckmann 1967)" (Scott 1986, S.199, vgl. auch Scott 1983a, S.14).

Die Mythen, die in modernen Gesellschaften formale Organisationsstrukturen generieren, sind einerseits "rationalized and impersonal prescriptions that identify various social purposes as technical ones and specify in a rulelike way the appropriate means to pursue these technical purposes rationally (...)" (Meyer/Rowan 1977, S.344). Andererseits sind sie "highly institutionalized and thus in some measure beyond the discretion of any individual participant or organization. They must, therefore, be taken for granted as legitimate, apart from evaluation of their impact on work outcomes" (ebd.).

Rationalitätsmythen sind demnach Mythen im Sinne der Alltagsmythen (nach Barthes), insofern sie unhinterfragt Gültigkeit beanspruchen und beanspruchen können. Sie haben aber einen spezifischen Bezugspunkt, eine immerfort sprudelnde Quelle in gesellschaftlich verankerten, institutionalisierten Rationalitätsvorstellungen. Wenn man so will, sind Rationalitätsmythen "moderne" Mythen, weil sie in den spezifischen, institutionalisierten Rationalitätsvorstellungen moderner Gesellschaften gründen: In modern societies "new and extant domains of activity are codified in institutionalized programs, professions, or techniques (...)" (Meyer/Rowan 1977, S.344).

Rationalitätsmythen als "moderne" Mythen sind nach Meyer/Rowan - wie wir gleich noch näher sehen werden - mit gesellschaftlichen Modernisierungsprozessen verknüpft. Zum besseren Verständnis wenden wir uns in einem Zwischenschritt den Formen bzw. Typen von Rationalitätsmythen zu, die Meyer/Rowan für die wichtigsten halten. Darüber erhalten wir erste Hinweise auf die gesellschaftlichen Ursprünge oder Quellen der Rationalitätsmythen.

### Formen/Typen von Rationalitätsmythen

In dem Basisaufsatz des Konzepts von 1977 geben Meyer/Rowan drei elementare Typen von Rationalitätsmythen an:

- \* **Rationalisierte (Fach)berufe ("professions")**, die nicht durch unmittelbare Überwachung der Arbeitsergebnisse kontrolliert werden, sondern (zumindest auch) durch soziale Regeln der Lizenzierung, Zertifizierung und Ausbildung. Sie sind hochgradig institutionalisiert, und die Gesellschaft erwartet, daß Aktivitäten in den entsprechenden Handlungsfeldern beruflich ausgeführt werden, bzw. sie schreibt es oftmals sogar rechtlich vor, ganz unabhängig von Effizienzkalkülen (vgl. ebd., S.344).
- \* **Formalisierte organisatorische Programme ("formalized organizational programs")**. Darunter verstehen Meyer/Rowan z.B. "ideologisch" verfestigte Vorstellungen über die richtige funktionale Organisation von Wirtschaftsunternehmen (z.B. die "klassische" funktionale Gliederung in die Abteilungen Produktion, Verkauf, Werbung, Buchhaltung etc.), über die Fächer (Fakultäten) einer Universität bzw. Fachspezialisierungen eines Krankenhauses. "Such classifications of organizational functions, and the specifications for conducting each function, are prefabricated formulae available for use by any given organization" (ebd.). Solche "vorfabrizierten" Programme gründen sicherlich ihrerseits nicht selten in "rationalized professions".
- \* **Technologien ("technologies")** - hier wohl besser im weitesten Sinn mit Techniken übersetzt. An anderer Stelle spricht Meyer (1983d, S.266) treffender von **"means-ends relationships or technologies": Zweck-Mittel-Beziehungen oder Techniken.**<sup>33</sup> "Technologien" werden ebenfalls institutionalisiert und damit zu Mythen, die Organisationen binden. "Technical procedures of production, accounting, personnel selection, or data processing become taken-for-granted means to accom-

<sup>33</sup> Dieser Begriff ist v.a. deshalb treffend, weil er sehr gut - wie wir noch sehen werden - an den aus anderer Perspektive gewonnenen Befund der "means-ends inversion" (vgl. Mintzberg 1983, S.177ff) angeschlossen ist.

plish organizational ends. Quite apart from their possible efficiency, such institutionalized techniques establish an organization as appropriate, rational, and modern. Their use displays responsibility and avoids claim of negligence" (Meyer/Rowan 1977, S.344). Hiernach wird also der Computer ("data processing") zum Rationalitätsmythos vom Typ der "means-ends technology" wie das an anderer Stelle erwähnte (ebd., S.349) Fließband ("assembly line"), die "Kern"-Technologie des "Massenproduktionsparadigmas" (Piore/Sabel).

In einem später veröffentlichten Aufsatz nimmt Meyer (1983d, S.265ff) unter der Überschrift "The Cultural Environment of the Rational Organization" eine veränderte Gruppierung von Rationalitätsmythen vor. Sie sind hier als gesellschaftliche Voraussetzungen für Entstehung und Stabilität rationaler Organisation im Sinne einer kulturellen Logik formuliert.

- \* **(1) Rational definierte gesellschaftliche Ziele bzw. Zwecke ("purposes").** "For organization to be a successful and stable form, these purposes must be reasonably stable and reasonably general and should, for rationality, be objectified" (ebd.). Zur Illustration greift Meyer auf das von ihm und Kollegen ausführlich behandelte Beispiel der Schulen zurück (vgl. Meyer/Scott 1983): Die Entwicklung des gesellschaftlichen Ziels der "Erziehung" von einer relativ vagen kulturellen Vorstellung zu einer rational formulierten und objektivierten Zielsetzung, über die das Ziel "Erziehung" mit der Organisation "Schule", bestimmten Abschlüssen, Schuljahren und (Fach)programmen verbunden wird.
- \* **(2) Die schon bekannten "Zweck-Mittel-Beziehungen bzw. -Technologien"**<sup>34</sup>
- \* **(3) Ressourcen, die in kulturell verständliche Sprache übersetzt werden,** sei es durch wissenschaftliche Analyse, monetäre Bewertung oder exakte (und legitime) Zuordnung zu einem Eigentümer. "The translation of nature into standar-

<sup>34</sup> Sinngemäß zu verstehen sind die "Cause-and-effect beliefs" bei Perrow (1986, S.263; ähnlich Thompson 1967, S.14).

dized and commensurable commodities" ermöglicht rationale Organisation und wirkt - erst einmal institutionalisiert - auf die Organisationslandschaft zurück (vgl. ebd., S.266).

- \* **(4) Die Konzeptualisierung von Menschen als menschliche Ressourcen** für Organisationen durch kulturelle - über das Erziehungssystem vermittelte - Zuweisungen von Arbeitsvermögen (vgl. ebd.).
- \* **(5) Rationalitätsmythen organisatorischer Kontrolle,** die auf der Standardisierung und Universalisierung von menschlichen und materiellen Ressourcen aufbauen (vgl. ebd.).
- \* **(6) Der Rationalitätsmythos eines einheitlichen Souveräns** ("unified sovereignty"), der für den Ursprung, den Charakter und die Stabilität der Organisation bürgt (vgl. ebd., S.267).

Diese zweite Gruppierung von Rationalitätsmythen hat natürlich vielfältige Überschneidungen und Wechselbeziehungen zu der zuerst zitierten: So z.B. wenn Meyer (vgl. ebd.) auf die große Bedeutung der "professions" für die Herausbildung und Verfestigung von "means-ends technologies" und die kulturelle Definition von Arbeitsvermögen aufmerksam macht. Die Rationalitätsmythen organisatorischer Kontrolle (5) und eines einheitlichen Souveräns (6) können im Sinne des obigen Schema als rationalisierte Programme verstanden werden. Die zweite Gruppierung nimmt aber auch sehr einleuchtende Erweiterungen vor: So, wenn z.B. auf den Prozeß der kulturellen Übersetzung von Ressourcen aufmerksam gemacht wird. Unter diesem Stichwort läßt sich z.B. die weit fortgeschrittene Normung von Waren und Dienstleistungen fassen, die einerseits erst wirtschaftlichen Austausch in einer arbeitsteiligen, organisationsförmigen Ökonomie ermöglicht und die andererseits - wenn einmal institutionalisiert - die formalen Strukturen der Organisationen mehr oder weniger stark, oftmals sogar rechtlich eindeutig bindet<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Einen illustrativen Überblick gibt das Schwerpunktheft der Zeitschrift "Die Mitbestimmung" (Heft 1/92) mit dem Titel: "Basis der Ökonomie ist Normung". Es vermittelt zugleich einen guten Eindruck vom Institutionalisierungsgrad auch von Wirtschaftsorganisationen.

Wichtig erscheint mir aber hervorzuheben, daß Meyer (1983d) in der zweiten Fassung explizit auf Rationalitätsmythen abhebt, die soziale Zwecke selbst und nicht nur bestimmte Verfahren, Strukturen und Ressourcen "übersetzen". Es erscheint sinnvoll, die Unterscheidung zwischen Rationalitätsmythen, die (a) Organisationszwecke bzw. -ziele selbst (übersetzte "social purposes") als rational konzipiert ausweisen und (b) denen, die Zweck-Mittel-Beziehungen im weitesten Sinn definieren, explizit zu machen. Wenn wir uns noch einmal die Basisdefinition von Meyer/Rowan vor Augen führen, dann sind Rationalitätsmythen auf beiden Ebenen zu finden: "... they are rationalized and unpersonal prescriptions that identify various social purposes as technical ones (=operationalisierte Zielebene, d.V.), and specify in a rulelike way the appropriate means to pursue these technical purposes<sup>36</sup> rationally" (=Mittelebene, d.V.) (diess. 1977, S.343f). Die Formulierung legt nahe, daß diese beiden Ebenen sozusagen in Eins fallen, während an anderer Stelle deutlich wird, daß auf beiden Ebene durchaus eigenständige Prozesse ablaufen, wobei die jeweiligen gesellschaftlichen Quellen der Rationalitätsmythen (s.u.) verschieden sind (vgl. Meyer 1983d, S.265f). So gefaßt heben Rationalitätsmythen auf der Ziel-/Zweckebene von Organisationen auf die grundlegende, rational formulierte "Mission" ("mission" nach Mintzberg 1983, S.6) ab, in der der funktionale Beitrag einer spezifischen Organisation für die Gesellschaft umschrieben ist (vgl. ebd.). Für viele institutionalisierte Organisationen nach Meyer/Rowan ist damit der Gründungsakt selbst umschrieben. Um als Rationalitätsmythos gelten zu können, muß die Mission in rationalisierter Form gefaßt sein.

Danach könnte z.B. nicht einfach "Erziehung" als gesellschaftlicher Zweck gemeint sein, sondern nur die Übersetzung des gesellschaftlichen Zwecks in einen "technischen" in der Form Erziehung durch eine Organisation Schule mit bestimmten Abschlüssen, zu absolvierenden Jahren und definierten Ausbildungsprogrammen (vgl. Meyer 1983d, S.266)<sup>37</sup>.

Rationalitätsmythen auf der Ziel/Zweckebene wären dann der Be-

<sup>36</sup> Wenn wir hierbei das Phänomen der means-ends inversion (Mintzberg) mitbedenken, müßten wir von "any technical purposes" sprechen.

<sup>37</sup> Vgl. auch Lenhardt 1991.

griffligkeit Mintzbergs folgend einerseits "Missionen", die mit Zielen in Eins fallen und operationalisiert sind (vgl. ebd. S.5f). Wir können sie auch Basis- oder Gründungsmythen nennen. Ein solcher Basismythos wäre dann der oben erwähnte Rationalitätsmythos, daß das gesellschaftlich akzeptierte Ziel "Erziehung" durch Schulen bestimmter rational formulierter Merkmale (s.o) verfolgt und erreicht werden soll bzw. kann.

Rationalitätsmythen auf der Ziel/Zweckebene können aber auch an solchen gesellschaftlich definierten Zwecken ("social purposes" nach Meyer/Rowan) anknüpfen, die - wiederum der Mintzberg'schen Terminologie folgend - für Organisationen als "constraints" (vgl. ebd. 254f) wirken, sofern diese rational formuliert und damit einer Operationalisierung zugänglich sind.

Unter "organizational constraints", die neben einem "primären Ziel", das mit der Mission zusammenfallen kann (vgl. Mintzberg S.6, S.254ff) in das Zielsystem einer Organisation eingehen, könnten eine Reihe von Rationalitätsmythen subsumiert werden, die Meyer/Rowan ebenfalls als "social purposes" fassen: z.B. Umweltschutz und Arbeitssicherheit<sup>38</sup>, deren Befolgung über bestimmte Formalstrukturen wie ein Beauftragtenwesen (vgl. z.B. Meyer 1983d, S.268) rational vorgeschrieben ist.

Solche Rationalitätsmythen auf der Zweck-/Zielebene beziehen sich auf "Neben"ziele einer Organisation. Eine griffige Formulierung für diese Ebene von Rationalitätsmythen liegt nicht auf der Hand. Mit Blickwinkel auf Organisationen könnte man sie in Abgrenzung zu den "Basismythen" (als primäre Mythen) sekundäre Mythen nennen. Diese sekundären Mythen würden dann nicht nur im Gründungsakt einer Organisation wirksam, sondern im Institutionalisierungsprozeß vieler, schon bestehender Organisationen, sofern sich diese dem institutionellen Kontext nicht entziehen können.

Rationalitätsmythen als Zweck-Mittel-Beziehungen (zum dritten) umschreiben dann demgegenüber alle geronnenen Vorstellungen

<sup>38</sup> Neuerdings könnte man das Ziel "Gleichstellung der Frau" in der "technischen" Übersetzung in die Form "Gleichstellungsbeauftragte" und "Quotierung" hinzufügen.

darüber, wie allgemein akzeptierte Ziele<sup>39</sup> (in einem gesellschaftlichen Handlungsfeld ("activity domain") müßten wir einschränkend hinzufügen) rational verfolgt werden können. Solche "Zweck-Mittel-Mythen" können - unabhängig von allen historischen und "sektoralen" (s.u.) Einschränkungen - prinzipiell auf alle bestehenden formalen Organisationen einwirken.

Die hier zuletzt vorgenommene Gruppierung der Rationalitätsmythen (Basismythen, sekundäre Mythen, Zweck-Mittel-Mythen) wird in dieser Form von Meyer/Rowan nicht vorgenommen, wäre aber wohl in ihrem Sinne. Die Gruppierung scheint ganz nützlich zum Verständnis unterschiedlicher Institutionalisierungsgrade der Organisationslandschaft auf einem Kontinuum unterschiedlicher Einbindung in institutionelle und relationale Kontexte (vgl. Meyer/Rowan 1977, S.353), an dessen einem Ende institutionalisierte Organisationen stehen, die durch einen solchen Basismythos ins Leben gerufen werden. Solche Organisationen könnten wir dann "elementare" institutionalisierte Organisationen nennen. Aber auch solche Organisationen sind den Rationalitätsmythen auf den anderen beiden Ebenen prinzipiell ausgesetzt, somit in ein Geflecht evtl. auch inkonsistenter Mythen eingebunden (vgl. auch Meyer/Rowan 1977, S.356). Ferner sind auch "elementare" institutionalisierte Organisationen zugleich in relationalen (nach Türk 1989 "materiellen") und nicht nur institutionellen (nach Türk 1989 "symbolischen") Kontexten beheimatet<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Beispiele hatten wir schon vermerkt: Der Computer oder das Fließband als allgemein akzeptierte Mittel, um Effizienz zu erzielen. Effizienz ist bei Mintzberg ein "system goal", auf dessen gesellschaftliche Prägung und selbstverständliche Geltungskraft auch Mintzberg deutlich hinweist (vgl. Mintzberg 1983, S.268ff). "Bürokratie" könnte als ein zweites solches allgemein, oder doch in vielen gesellschaftlichen Aktivitätsbereichen akzeptiertes Mittel gelten, um Effizienz und "rationale Herrschaft" zu garantieren: Für öffentliche Verwaltungen nicht zuletzt mit den Zielen Berechenbarkeit, Sachlichkeit ohne Ansehen der Person, formale Gerechtigkeit und andererseits Ausschluß von Gnade und Willkür verknüpft (vgl. Kieser/Kubicek 1978, S.101ff).

<sup>40</sup> Auf die Konsequenzen für organisatorische Prozesse kommen wir noch zu sprechen.

## Institutionalisierte Organisationen und Legitimation

Mit Meyer/Rowan (1977) können wir folglich von institutionalisierten Organisationen sprechen, weil und insofern Organisationen in ihren formalen Strukturen Rationalitätsmythen aus institutionalisierten Umwelten folgen.

Der Begriff der institutionalisierten Organisation knüpft an Selznick an. Übereinstimmung herrscht zwischen beiden Organisationsbegriffen in der Substanz darin, daß Strukturen und Aktivitäten einer Organisation (losgelöst von der Zweckdefinition) "mit einem Wert jenseits der technischen Erfordernisse der zu erledigenden Aufgabe erfüllt werden" (Selznick 1957, S.17)<sup>41</sup>. Selznick macht hierfür vor allem organisationsinterne Prozesse - die "Widerspenstigkeit der Aktionsinstrumente" (Menschen, Verselbständigung formaler Verfahren) verantwortlich, während Meyer/Rowan den Blick auf die außerhalb der Organisation ablaufenden Institutionalisierungsprozesse, die Herausbildung von Rationalitätsvorstellungen lenken. Beide Ansätze sind in der Terminologie von Scott (1986, S.119ff, S.180ff) dem Organisationsmodell der "natürlichen Systeme" zuzurechnen, deren übergeordnetes "Ziel" die Systemerhaltung ist.

Idealtypisch konzipieren Meyer/Rowan (1977) zwei Extrempunkte der Organisationslandschaft. Auf der einen Seite "relationale" Organisationen - bzw. "production organizations under strong output controls" (diess. S.354)<sup>42</sup>:

"Some organizations use routine, clearly defined technologies to produce outputs. When output can be easily evaluated a market often develops, and consumers gain considerable rights of inspection and control. In this context, efficiency often determines success. Organizations must face exigencies of close coordination with their relational networks, and they cope with these exigencies by organizing around immediate technical problems" (ebd.).

<sup>41</sup> Die Übersetzung des Zitats erfolgt nach Scott 1986, S.199. Im englischen Original heißt es: "... 'to institutionalize' is to infuse with value beyond the technical requirements of the task at hand" (Selznick 1957, S.17). Zur Abgrenzung von "institutionalisierten Organisationen" nach Meyer/Rowan von der Organisation als "Institution" nach Selznick vgl. Scott (1986, S.134ff, S.199).

<sup>42</sup> Bei Meyer/Rowan gibt es kein begriffliches Pendant zur institutionalisierten Organisation, mit der man den anderen Extrempunkt der Organisationslandschaft bezeichnen könnte. Am besten trifft wahrscheinlich die Bezeichnung "relationale" Organisation, die sich an die ansonsten verwendete Terminologie hält.

Auf der anderen Seite die "institutionalisierte Organisation":

"... such organizations as schools, R & D units, and governmental bureaucracies use variable, ambiguous technologies to produce outputs that are difficult to appraise, and other organizations with clearly defined technologies find themselves unable to adapt to environmental turbulence. The uncertainties of unpredictable technical contingencies cannot be resolved on the basis of efficiency" (ebd. S.354).

Dementsprechend hängt der Erfolg dieser Organisationen von dem Vertrauen und der Stabilität ab, die diese durch die Übereinstimmung mit den institutionalisierten Regeln ihrer Umwelt erzielen. Aber nicht nur Dienstleistungsorganisationen (wie oben erwähnt) sind institutionalisierte Organisationen. Auch viele Wirtschafts- bzw. Marktorganisationen sind zunehmenden gesellschaftlichen Institutionalierungsprozessen ausgesetzt (vgl. ebd.), die zu einer Erosion von Marktkontexten geführt haben, wofür wir oben schon Beispiele kennengelernt haben.

Daß auch Wirtschaftsorganisationen verstärkt Institutionalierungsprozessen ausgesetzt sind, vermerkt auch Mintzberg (1983), wenn auch in einer anderen begrifflichen Sprache. Demnach ist die Machtkonfiguration des "closed-system", die bei Mintzberg für die mächtigen Wirtschaftsorganisationen des modernen Managerkapitalismus - die "corporations" - steht (vgl. ebd. S.335ff), in zunehmendem Maße der Einflußnahme externer gesellschaftlicher Kräfte ausgesetzt. Diese operieren hauptsächlich mit den Mitteln der "pressure campaign" und der "formal constraints" (v.a. rechtliche Normierung) und bewirken damit eine "Politisierung" dieser "Konfiguration" (ebd. S.463ff). Diesen Prozeß der externen Einflußnahme und damit Politisierung, den Mintzberg im 5. Teil seines Buchs "Power In and Around Organizations" ausführlich analysiert, könnte man mit Meyer/Rowan auch als "Institutionalisierung" fassen, in dem der "corporation" vor allem ein Kranz von "Nebenzielen" auferlegt wird, die auf die ansonsten zu verfolgenden "system goals" als "constraints" wirken (vgl. ebd. S. 517ff).

So kommt das erwähnte Kontinuum unterschiedlicher Institutionalisierungsgrade zustande, indem Organisationen zwar immer in beiden Kontexten (dem relationalen und dem institutionellen) eingebunden sind, aber eben in unterschiedlicher Gewichtung<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> In einem späteren Aufsatz wurde das Klassifizierungsschema weiterentwickelt. Das recht einfache Bild des Kontinuums von "relationalen" zu institutionalisierten Organisationen weicht einer Vier-Felder-Matrix von Organisationstypen in einer sektoralen Analyse mit jeweils unterschiedlichem Grad der

Ein kollektiv garantiertes Monopol für eine gesellschaftliche Funktion bzw. Aufgabe kann als extreme Form der Institutionalisierung (vgl. Meyer/Rowan 1977, S.351) angesehen werden, die die Organisation von Umweltturbulenzen abschirmt<sup>44</sup>.

Das entscheidende Argument zum Verständnis institutionalisierter Organisationen liegt in der Bedeutung von **Legitimation**.

"We take the view that organizational legitimacy refers to the degree of cultural support for an organization - the extent to which the array of established cultural accounts provide explanations for its existence, functioning, and jurisdiction, and lack or deny alternatives. (...) A completely legitimate organization would be one about which no question could be raised" (Meyer/Scott 1983b, S.201).

Institutionalisierte Organisationen - oder etwas weiter gefaßt: Organisationen in institutionalisierten Umwelten - gewinnen vor allem durch Anpassung an die in der Umwelt gültigen Rationalitätsmythen Legitimation, durch die "Isomorphie" mit der institutionellen Umwelt. "Organizations that incorporate societally legitimated rationalized elements in their formal structures maximize their legitimacy and increase their resources and survival capacities" (Meyer/Rowan 1977, S.352). Institutionalisierte Organisationen zeichnen sich gerade dadurch aus, daß ihr Erfolg nicht oder nicht in erster Linie auf der effizienten Koordination und Kontrolle der produktiven Tätigkeiten beruht. "Independent of their productive efficiency, organizations which exist in highly elaborated institutional environments and succeed in becoming isomorphic with these environments gain the legitimacy and resources needed to survive" (ebd.). In den formalen Organisationsstrukturen bzw. bei der Rekrutierung von Personal und ("means-ends")- Technologien den Rationalitätsmythen der Umwelt zu folgen, schützt die Organisation vor kritischen Nachfragen in Bezug auf ihre Ergebnisse (vgl. ebd. S.349). Insbesondere Organisationen, die einem "Basismythos" folgen bzw.

Institutionalisierung und technischen Entwicklung (vgl. Scott/Meyer 1983, S.140f). Diese Differenzierung ist sicherlich für konkrete Organisationsanalysen hilfreich. Wir müssen sie aber hier für den Hauptargumentationsgang nicht weiterverfolgen.

<sup>44</sup> Es liegt auf der Hand, daß dieser Gedanke zur Analyse der bundesdeutschen Arbeitsverwaltung aufgegriffen werden kann.



auf einem solchen begründet sind, gewinnen eine stabile, sozial definierte Legitimation: "... moving toward a status in society of a subunit rather than an independent system (ebd.)."

Zugleich liefert die Übernahme der durch gesellschaftliche Rationalitätsmythen gestützten formalen Elemente eine "Rationalitätssemantik" (Türk 1989, S.41), eine "organizational language", mit der die Organisation mit ihrer institutionalisierten Umwelt "sprechen" kann, mit der sie sich überhaupt verständlich machen kann (vgl. ebd.).

Die Autoren geben eine Reihe von treffenden Beispielen für dieses kulturell begründete "Verstehen": "The myths of doctors, of accountants, or of the assembly line explain organizational activities", ohne daß man weiß oder wissen muß, wer diese Funktion ausfüllt und was derjenige/diejenige tatsächlich tun wird. Lehrreich auch der Hinweis auf die Legitimationskraft von ökonomischen Analysen in Wirtschaftsorganisationen: "Though no one may read, understand, or believe them, econometric analyses help legitimate the organization's plans in the eyes of investors, customers (as with Defense Department contractors), and internal participants". Mehr noch, sogar nach erwiesenem Scheitern der Pläne, kann auf rationale Planung verwiesen werden, so daß die Scheiternsgründe woanders gesucht werden müssen, jedenfalls nicht die Legitimation der Organisation untergraben wird (ebd., S.350). Als Rationalitätssemantik kann sogar die Tätigkeit der Hohepriester rationalen Wirtschaftens, der Buchhalter und Wirtschaftsprüfer gelten. Auf entsprechende Untersuchungen über die zeremonielle Rolle des "accounting" verweist jedenfalls Perrow (1986, S.272; vgl. auch Türk (1989, S.41) über die Bedeutung der Geschäftsberichte von Aktiengesellschaften.

"Organizations described in legitimated vocabularies are assumed to be oriented to collectively defined, and often collectively mandated, ends" (Meyer/Rowan 1977, S.349).

Umgekehrt setzen sich Organisationen, die den Rationalitätsmythen ihrer Umwelt nicht folgen, der Gefahr aus, Legitimation zu verlieren. Sie werden fraglich und verletzlich: "Such organizations are more vulnerable to claims that they are negligent, irrational, or unnecessary" (ebd., S.350).

"Organisationen, die sich (ver)weigerten, würden als unmodern, als irrational oder als ineffizient gelten. Man braucht sich nur einmal vorstellen, wie 'unmodern' ein Betrieb ohne elektronische Datenverarbeitung heute erscheint - unabhängig davon, ob deren Einsatz tatsächlich im engeren ökonomischen Sinn effizient ist" (Türk 1989, S.37).

Dieser Verlust an Legitimation kann seinerseits zum Entzug von

Ressourcen (Aufträgen, Krediten, Einlagen, öffentliche Haushaltsmittel) oder von rechtlicher Absicherung führen, kann also "reale Kosten" verursachen (vgl. Meyer/Rowan 1977, S.350).

Legitimationssicherung ist somit keine freiwillige Dreingabe, etwas, was man tun oder lassen kann, sondern in elementarem Sinn auch ökonomisch wirksam. Insofern ist "Legitimation" in institutionalisierten Organisationen das Pendant zu Profitabilität und Markterfolg in den Reinformen "relationaler" Organisationen, wobei - wie wir schon hörten - reale Organisationen vielfach Mischformen sind, also auf beide Signale hören müssen.

### **"Kontextuelle Doppelstruktur"**

Institutionalisierte Organisationen bewegen sich nun nach Meyer/Rowan nicht nur in institutionellen Kontexten. Auch Organisationen, die in hochgradig institutionalisierten Umwelten beheimatet sind, sind auch immer in relationale Beziehungen bzw. materielle Kontexte (Türk) eingebunden. "Organisationen agieren also (...) prinzipiell zugleich in einer kontextuellen Doppelstruktur, die mehr oder weniger divergierende Anforderungen stellt, die mehr oder weniger divergierende Handlungslogiken erfordert" (Türk 1989, S.39). Aus diesem Spannungsverhältnis ergeben sich eine Reihe von wichtigen Einsichten in organisatorisches Verhalten, die dem rationalen Organisationsmodell verschlossen bleiben. Meyer/Rowan diskutieren an diesen Gedanken anknüpfend die Inkonsistenzen, die sich aus dieser kontextuellen Doppelstruktur ergeben, und die prinzipiellen Lösungsmöglichkeiten für Organisationen (s.u.).

Dieser Zusammenhang läßt sich auch als verschränkter Blick auf Organisationen aus zwei organisationstheoretischen Perspektiven auffassen. Die traditionelle Organisationstheorie<sup>45</sup> hatte eher auf die "Erfordernisse unmittelbarer Beziehungsnetze" (Meyer/Rowan 1977, S.356) abgehoben und die Konsequenzen für die formalen Organisationsstrukturen diskutiert, die sich aus der Komplexi-

<sup>45</sup> Zum Zeitpunkt des Erscheinens des Aufsatzes 1977 bezieht sich die Aussage auf die Weiterentwicklungen des rationalen Organisationsmodells durch umweltoffene Ansätze und "kombinierte Perspektiven" (Scott 1986, S.178) - exemplarisch vertreten durch Thompson 1967 (vgl. Scott 1986, S.180ff).

tätssteigerung von Umwelten, insbesondere der gestiegenen Unsicherheitsbelastung ergeben. Demgegenüber betonen Meyer/Rowan die Herausbildung rationalisierter, institutioneller Umwelten, bzw. rationalisierter Institutionen in modernen Gesellschaften als eigenständige, immerfort sprudelnde Quelle formaler Organisationsbildung und elaborierter formaler Strukturen in vorhandenen Organisationen. Diese Quelle formaler Organisationsbildung sprudelt auch dann, wenn man sich die Komplexität der unmittelbaren Beziehungsnetze konstant vorstellt (ebd. S.345).

Beide Erklärungsansätze sollen nicht als ausschließlich verstanden werden; sie können kombiniert werden. Die Parallelität von Organisationen und deren Umwelten erklärt sich dann zum einen damit, daß Organisationen "strukturell sozial strukturierte Wirklichkeit reflektieren" (ebd.). In der institutionellen Sichtweise tendieren Organisationen dazu, als eindeutige und abgegrenzte Einheiten zu verschwinden. "Institutional theories in their extreme forms define organizations as dramatic enactment of the rationalized myths pervading modern societies" (ebd.). Die andere Erklärung für die Tendenz zur Isomorphie zwischen Organisationsstrukturen und Umwelt hebt demgegenüber darauf ab, "that formal organizations become matched with their environments by technical and exchange interdependencies, (...) Organizations which incorporate structural elements isomorphic with the environment are able to manage such interdependencies" (ebd.). Aus der Kombination der Perspektiven ergibt sich die Notwendigkeit der doppelten "Isomorphie" mit der kontextuellen (Doppel-)Struktur. Dies wiederum hat ein unauflösliches Spannungsverhältnis in allen Organisationen zur Folge, das je nach Situierung der Organisation aber unterschiedlich gewichtet und ausgeprägt sein kann. In diesem Spannungsverhältnis sind viele organisatorische Phänomene beheimatet, die die Organisationsforschung immer wieder beschäftigt haben - nicht zuletzt die Diskrepanz zwischen formaler Organisation und informellem Handeln in Organisationen: die "doppelte Wirklichkeit" in Organisationen nach Weltz (1988).

# **Inkonsistenzen der kontextuellen Doppelstruktur und ihre (partiellen) Lösungen**

Aus dem doppelten Kontextbezug institutionalisierter Organisationen ergeben sich Inkonsistenzen: Zum einen stehen die "technischen" Aktivitäten und die Anforderung an Effizienz im Widerstreit zu den Anforderungen, die aus der Notwendigkeit resultieren, mit den zeremoniellen Anforderungen der institutionalisierten Umwelt konform zu gehen und dadurch Legitimation zu sichern. Zum zweiten stehen die zeremoniellen Regeln, die aus Rationalitätsmythen aus verschiedenen Umweltsegmenten herrühren, untereinander in Konflikt, so daß die Verfolgung des Effizienzziels und eine strikte Koordination und Kontrolle problematisch wird (vgl. Meyer/Rowan 1977, S.355). Aus diesen Gründen können institutionalisierte Organisationen nicht nach dem Modell der (zweckmittel-)rationalen Organisation funktionieren.

Zur weiteren Illustration: "Ceremonial activity is significant in relation to categorial rules, not in its concrete effects" (ebd.), so daß es wichtiger ist, daß ein kranker Arbeiter durch einen Mediziner mit anerkannten medizinischen Verfahren behandelt wird, als die Frage, ob er effektiv behandelt wird. Ferner ist es oft der Fall, daß es vom Standpunkt der Effizienz als reine Verschwendung erscheinen mag, den Anforderungen der zeremoniellen Regeln zu entsprechen, die allerdings in diesem Kontext als durchaus legitimierte Ausgaben erscheinen. In diesem Dilemma stehen auch Ausgaben für teure Technologien, "which bring prestige to hospitals and business firms, (they) may be simply excessive cost from the point of view of immediate production" (ebd.). Weitere Inkonsistenzen erwachsen, weil die "kategorialen Regeln" meist einen hohen Verallgemeinerungsgrad aufweisen, die "technischen" Aktivitäten aber situationsgebunden variieren: Die institutionalisierten Regeln schreiben z.B. ein bestimmtes Curriculum für Schulen, eine bestimmte medizinische Behandlung oder eine bestimmte Technologie vor, während diese Regeln für die vorliegende Schule (die konkreten Schüler) bzw. den medizinischen Fall oder die technischen Probleme unpassend sind. Insbesondere die konfligierenden bzw. inkompatiblen Mythen aus der institutionalisierten Umwelt, deren Befolgung aber Legitimation sichert und deren Nichtbefolgung Zweifel über die Organisation sät, lassen es geraten scheinen, inkompatible strukturelle Elemente in die Organisation zu inkorporieren. Dadurch kommt es dann auch zu einem organisationsinternen Kampf, welcher der Strukturen (z.B. professionelle und bürokratische Bearbeitung eines Tätigkeitsbereichs oder Bearbeitung durch konkurrierende Professionen) die Definitionsmacht über Probleme und Lösungen zukommt (vgl. ebd., S.356).

Somit ergibt sich als treffende Einsicht, daß in institutionalisierten Organisationen das Bemühen um Effizienz nicht nur - wie das die klassische Organisationstheorie (z.B. in Anschluß an Thompson 1967) formulieren würde - mit der Unsicherheitsbelastung aus den "relationalen" Kontexten konfrontiert ist. Unsicherheit resultiert auch aus der gleichzeitigen Konfrontation mit den - zumal inkompatiblen - Vorschriften, die aus den generalisierten Mythen herrühren. "Thus the organization must struggle to link the requirements of ceremonial elements to technical activities and to link inconsistent ceremonial elements to each other" (ebd., S.356). Meyer/Rowan argumentieren nun, daß institutionalisierte Organisationen diesem Dilemma nicht entkommen können. Die diskutierten partiellen Lösungen der Inkonsistenz funktionieren allenfalls auf Zeit.

#### **Die vier partiellen Lösungen:**

\* **Zurückweisen zeremonieller Anforderungen:** Eine Organisation, die sich dieser Strategie verschreibt, mag möglicherweise in ihren konkreten Aktivitäten effizient sein, kann aber diese Effizienz, weil sie sich nicht auf die "Rationalitätssemantik" einläßt, ihrer Umwelt nicht vermitteln. Ferner verschließt sie sich externe Ressourcen und Quellen der Stabilität.

\* **Rigide Übereinstimmung mit den institutionalisierten Regeln,** indem Anforderungen aus dem relationalen Kontext ignoriert werden: Diese Strategie scheitert an der möglichen Desillusionierung interner und externer Akteure. "Institutionalized Organizations must not only conform to myths but must also maintain the appearance that the myths actually work" (ebd., S.356).

\* **Zynische Anerkennung der Inkonsistenz der Strukturen mit den Arbeitserfordernissen:** Diese Strategie scheitert daran, daß dadurch die Gültigkeit der institutionalisierten Mythen selbst in Frage gestellt wird und damit auch die Legitimität der Strukturen.

\* **Reformversprechen** (Heilung der Inkonsistenz in der Zukunft): Eine Organisation, die Inkonsistenzen zugibt, dafür aber Reformen verspricht, setzt sich ebenfalls Problemen aus, da sie die gegenwärtigen Strukturen selbst delegitimiert (vgl. ebd. S.356).

Damit sich die Organisation nicht den Gefahren einer der partiellen Lösungen aussetzt, kann sie zwei - miteinander verschränkte - Strategien einschlagen: Entkopplung ("decoupling") und Vertrauenslogik ("logic of confidence") (vgl. ebd.).

**Entkopplung:** "Because attempts to control and coordinate activities in institutionalized organizations lead to conflicts and loss of legitimacy, elements of structure are decoupled from activities and from each other" (ebd., S.357).

Wesentliche Methoden der Entkopplung: Inspektion, Evaluation und Kontrolle der Aktivitäten werden minimiert, sie werden zeremonialisiert; Koordination, wechselseitige Abhängigkeit und Anpassung zwischen den Untereinheiten werden informell gehandhabt, informelles Handeln wird toleriert und sogar hoch geschätzt, Ziele werden zweideutig oder vage formuliert und "kategoriale" Ziele werden durch "technische" Ziele ersetzt (vgl. im einzelnen ebd. S.357).

Die Vorteile der Entkopplung liegen auf der Hand: "... decoupling enables organizations to maintain standardized, legitimating, formal structures while their activities vary in response to practical considerations" (ebd.).

**Vertrauenslogik:** Die Legitimation institutionalisierter Organisationen funktioniert aber - trotz der Mechanismen der Entkopplung, die ja gerade eine Inspektion der tatsächlichen Aktivitäten verhindern - nur deswegen, weil interne und externe Akteure Vertrauen entgegenbringen und in gutem Glauben handeln. Dieses Vertrauen beruht seinerseits auf den Praktiken der "Vermeidung" ("avoidance"), der "Diskretion" ("discretion") und des "Übersehens" ("overlooking") (vgl. ebd. S.358). Darüber wird eine allgemeine "Aura des Vertrauens" innerhalb und außerhalb der Organisation erzeugt. "The assumption that things are as they seem, that employees and managers are performing their roles properly, allows an organization to perform its daily routines with a decoupled structure" (ebd.). Wohlgermerkt, das beschreibt eine Organisation, die die Legitimation aufrechterhalten kann. Umgekehrt wird deutlich, welche Herausforderung es für eine institutionalisierte Organisation ist, wenn sie "ins Gerede kommt", also gerade die "Aura des Vertrauens" zerbricht. "Ver-



trauensbildung" wird damit zu einem eigenständigen Aufgabenbereich der Organisation. Zeremonielle Verfahren der Inspektion und Evaluation werden hier wichtig, "Bürokratie" bestärkt den "guten Glauben", daß professionelles Handeln in Organisationen gemäß den deklarierten Zielen erfolgt<sup>46</sup>, wohingegen wirkliche Evaluation Vertrauensbruch signalisiert, als Gefährdung thematisiert und möglichst vermieden werden muß (vgl. ebd., S.359).

Beide Strategien (Entkopplung und Vertrauenslogik) sind nicht nur für organisationsinterne Akteure wichtig, auch externe Akteure, die die Organisation konstituieren, sind ebenfalls daran interessiert. "In elaborate institutional environments these external constituents are themselves likely to be corporately organized agents of society. Maintaining categorical relationships with their organizational subunits is more stable and more certain than is relying on inspection and control" (ebd.)<sup>47</sup>.

## 2.2. Würdigung und Kritik des Ansatzes von Meyer/Rowan

Nach Scott (1986, S.201) stellt der Ansatz von Meyer/Rowan den "bislang radikalsten Angriff auf die Perspektive des rationalen Systems dar." Der in der Rezeption zumeist hervorgehobene Vorteil des Ansatzes liegt gerade darin, daß er in der Lage ist, "eine Reihe von Unklarheiten und Schieflagen" im organisationstheoretischen Feld aufzulösen (Türk 1989, S.36), die man sich bei der begründeten Abkehr vom zweckrationalen Modell umgekehrt damit einhandelte, "Rationalität" als Zentralbegriff der Organisationstheorie einfach vom Zentrum in die Peripherie zurücken, allenfalls noch zu einer Fußnote der Betrachtungen zu machen. Die Alternative, die Meyer/Rowan anzubieten haben, besteht

<sup>46</sup> Dies ermöglichte einen anderen Blick auf die widersprüchliche Gestalt der Struktur-Konfiguration der "professional bureaucracy" nach Mintzberg (1979; vgl. auch ders. 1983, S.393).

<sup>47</sup> Weitere Illustrationen ersparen wir uns hier. Meyer und Kollegen liefern selbst in dem Basisaufsatz und einer Reihe von materialen Analysen vielfältiges Material hierfür (vgl. Meyer 1983a; 1983b; 1983c; Meyer/Rowan 1983; Scott 1983b; Scott 1983c). Wir greifen die beschriebenen Strategien als Analyseinstrumente für unsere Fallstudie wieder auf.

gerade nicht darin, Rationalität "anarchisch" (vgl. Becker u.a. 1988, S.92f) aufzulösen<sup>48</sup>.

"Ihr Konzept ist (...) deshalb bedeutend, weil es unzulässige 'Ontologisierungen' (von der Art: 'Organisationen sind/sind nicht rational') vermeidet und sich an bewährte soziologische Theorietraditionen durchaus anschließen läßt.

Im Unterschied zu Konzepten, die das Rationalitätsparadigma schlicht ablehnen und ersetzen wollen, nehmen Meyer/Rowan die empirische Tatsache zur Kenntnis, daß es in Theorie und Praxis tatsächlich eine Rationalitätssemantik gibt; diese gilt es in ihren Funktionen zu untersuchen. Sie setzen damit bei dem zentralen theoretischen Dilemma der Organisationstheorie an: einerseits scheint es unbestreitbar zu sein, daß Organisationen mit Strukturen und Verfahren formal-rationaler Art umgehen und daß sie sich als historische Evolutionsprodukte eines umfassenden abendländischen Rationalisierungsprozesses im Sinne von Max Weber rekonstruieren lassen; andererseits stellt die Forschung immer wieder fest, daß intern in den Organisationen vielfach von formalen Regeln, Strukturen und Prozessen abgewichen wird, daß offensichtlich das tatsächliche Funktionieren von Organisationen sehr viel weniger rational ist als angenommen, daß häufig Organisationen gar nur deshalb funktionieren, weil und insofern sie von rationalen Prozeduren abweichen, sie bewußt verletzen" (Türk 1989, S.36).

Mit diesem längeren Zitat ist die spezifische Stärke des vorgestellten Ansatzes im organisationstheoretischen Feld gut herausgearbeitet. Die Stärken des Ansatzes betont auch Perrow (1986, S.265ff). Meyer/Rowan und Kollegen haben selbst keinen neuen "Königsweg" der Organisationstheorie im Auge, etwa den Ersatz der rationalen Perspektive auf Organisationen durch die kulturelle oder institutionelle, sondern die Verschränkung der Perspektiven in einer sehr heterogen zu denkenden Organisationslandschaft (vgl. u.a. Meyer u.a. 1983, S.47). Insbesondere Scott (einer der Mitautoren) hat immer wieder betont, daß verschiedene organisationstheoretische Perspektiven für Organisationsanalyse, für jeweils "partielle Ausblicke auf den Forschungsgegenstand"

<sup>48</sup> Insofern haben Becker u.a. (1988) unrecht, wenn sie Meyer/Rowan unter der Rubrik "Begrenzte Rationalität: anarchisch" verbuchen (vgl. ebd., S.92f). Gemäß ihrer eigenen Typologie von Rationalitätskonzepten in der Organisationstheorie böte sich die Verbuchung auf dem Konto "Die Welt der Organisation: kulturalistisch aufgelöst" eher an. Auch Perrow (1986) spricht in Bezug auf Meyer/Rowan eher von einem "cultural approach to organizations" (ebd., S.271). In der Scott'schen Terminologie handelt es sich um einen Vertreter des "natürlichen Systems" (ders. 1986, S.201).

fruchtbar gemacht werden können (vgl. Scott 1986, S.51f, S.186f). Die Fruchtbarkeit des Ansatzes muß sich letztlich in materialer Analyse erweisen.

Bevor wir uns dem eigenen Fallmaterial zuwenden, sollen in knapper Form einige kritische Anfragen an das Konzept von Meyer/Rowan formuliert werden, auf die wir zum Teil in der Darstellung des Ansatzes schon gestoßen sind. Einige wünschenswerte Präzisierungen hatten wir ja schon in die Darstellung eingeflochten (z.B. zu den Ebenen von Rationalitätsmythen).

Wir konzentrieren uns im folgenden auf wenige Kernfragen<sup>49</sup>.

#### **Wandel und Inkonsistenz von rationalen Mythen und die Folgen**

Wir waren schon auf das Argument gestoßen, daß institutionell kontrollierte Umwelten nach Meyer/Rowan (1977, S.351) Organisationen gegen Turbulenzen abschirmen. "Adaptions occur less rapidly as increased numbers of agreements are enacted" (ebd.), hier fällt auch der Hinweis auf die stabilisierende Kraft kollektiv garantierter Monopole für eine Reihe von Organisationen (Schulen, Krankenhäuser, professionelle Organisationen). "The taken-for-granted (and legally regulated) quality of institutional rules makes dramatic instabilities in products, techniques, or policies unlikely. And legitimacy as accepted subunits of society protects organizations from immediate sanctions for variations in technical performance" (ebd.).

Für diese Sichtweise spricht sehr viel. Es gibt aber auch gegenläufige oder zumindest diese Sichtweise einschränkende Prozesse, die die stabilisierenden Wirkungen institutionell verfaßter Umwelten begrenzen: Die Vielfalt und Inkonsistenz verschiedener

<sup>49</sup> Insbesondere prüfen wir nicht die Umsetzung des Konzepts in den materialen Analysen von Meyer/Rowan und Kollegen, wiewohl es aus empirischen Projekten entstanden ist und verschränkt mit empirischer Analyse weiterentwickelt wurde. Eine genaue Analyse der Fallstudien von Meyer/Rowan und Kollegen würde sicherlich Einsichten über das Hintergrundsverständnis des Konzepts zutage fördern, das die eher konzeptionellen Aufsätze nicht aufdecken. So nimmt z.B. Perrow (1986) eine kritische Revision der Schulanalyse durch Meyer/Rowan vor und skizziert eine alternative Interpretation, der wir im einzelnen nicht folgen können, deren verallgemeinerbaren Befunde wir aber in unsere kritischen Anfragen aufnehmen wollen.

Rationalitätsmythen und der Wandel von Mythen selbst. Beide Gesichtspunkte werden von Meyer/Rowan (und Kollegen) selbst durchaus in Rechnung gestellt.

**Inkonsistenz von Mythen:** Im Zuge der Analyse der Inkonsistenzen zwischen institutionellen Regeln und Anforderungen aus den relationalen Kontexten verweisen Meyer/Rowan darauf, daß "institutionelle Umwelten oft pluralistisch sind (Udy 1970) und Gesellschaften oftmals in krasser Weise inkonsistente Mythen hervorbringen" (Meyer/Rowan 1977, S.356). An diesen Befund anknüpfend setzt Scott einen Gegenakzent: "Auch wenn unablässig neue Gesetze, neue Verwaltungsorgane und neue Professionen und damit neue rationalisierte Mythen geschaffen werden, die eine Basis für organisiertes Handeln liefern, die es bislang nicht gab, sollten wir das Ausmaß der daraus resultierenden Sicherheit dennoch nicht überschätzen. Gesetze sind oftmals nicht eindeutig und werden unterschiedlich ausgelegt; Landes- und Bundesbehörden vertreten eine immer größere und buntere Vielfalt von Interessen und Programmen, die nicht selten im Widerspruch zueinander stehen oder miteinander konkurrieren, und die akademischen Berufe machen sich gegenseitig die Wahrheit streitig" (ders. 1986, S.244)<sup>50</sup>. Konkurrenz wissenschaftlicher Disziplinen um die Wahrheit ist offenbar ein zunehmend virulent werdendes Problem; man denke nur an die Konkurrenz wissenschaftlicher Disziplinen und Schulen bei der Definition, Erklärung und Abhilfe von ökologischen Risiken (vgl. Beck 1986, 1988), ein Phänomen, das uns als Indiz für reflexive Verwissenschaftlichung bzw. reflexive Modernisierung gilt.

Turbulenz kann aber auch durch den **Wandel von Rationalitätsmythen** erzeugt werden. Dies ist den Autoren durchaus geläufig: "Obviously, technologies and belief systems change over time"

<sup>50</sup> Zusätzlich verkomplizierend wirkt die Inkonsistenz von Rationalitätsmythen in sog. "mixed and fragmented authority systems", in denen es unterschiedliche (z.B. lokale und zentrale) Bezugsebenen für Legitimation gibt, die in einem Spannungsverhältnis stehen, das sich v.a. über den unterschiedlichen Grad der Zentralisierung bestimmt. Interessant ist für uns hierbei v.a. der Hinweis, daß sich in stark zentralisierten mehrstufigen Organisationen, in denen den lokalen Einheiten fast alles vorgeschrieben ist, Erwerb und Infragestellung von Legitimation v.a. auf der zentralen Ebene abspielt (vgl. Meyer/Scott 1983b, S.200ff).

(Scott 1983d, S. 169). Scott verweist hierbei z.B. auf die gewandelten Vorstellungen über die richtige Behandlung von Geisteskrankheiten. Meyer/Rowan erwähnen als Aufgabe der Leitungsgremien in Organisationen, ein "Verständnis für wechselnde Moden und Regierungsprogramme zu entwickeln" (vgl. diess. 1977, S.352), um bei der Legitimationssicherung erfolgreich sein zu können.

Türk (1989) sieht auch eher die Tendenzen zu Wandel und Inkonsistenz in den institutionellen Umwelten von Organisationen: "In den symbolischen Kontexten sehen sich insbesondere die großen Organisationen steigenden Legitimierungsanforderungen gegenüber. So wird z.B. von Unternehmen vermehrte Rechenschaftslegung in Bereichen gefordert, die früher ausgespart blieben: Umweltschutz, Beschäftigung, Sozialbilanzen, Produktverträglichkeit, Forderung nach vermehrter Transparenz und Technologiefolgenabschätzung sind solche Beispiele. 'Rationalität' wird in all diesen Feldern erwartet - dabei nimmt aber offenbar die Widersprüchlichkeit bereits innerhalb dieses legitimatorischen Kontextes zu" (ebd., S.41). Weil aber Organisationen darüberhinaus auch in den materiellen Kontexten verstärkter Turbulenz ausgesetzt zu sein scheinen, die faktische Rationalität behindern, formuliert Türk die These, "daß Organisationen innerhalb ihrer symbolischen und ihrer materiellen Kontexte Steigerungsbedingungen in der gegenwärtigen Gesellschaftsentwicklung unterworfen sind" (ebd.). Scott (1986) merkt an, daß man in verschiedenen gesellschaftlichen Handlungsfeldern von unterschiedlichen, teils gegenläufigen Entwicklungen ausgehen muß, so daß es unangebracht erscheine, "irgendwelche Thesen über die allgemeine Richtung des Wandels von Organisationsumwelten aufzustellen. Empirische Untersuchungen und nicht apriorische Thesen müssen Ausmaß und Richtung der Veränderung von Umwelten feststellen" (ebd. S.244).

Wenn wir Phänomene des Wandels von Rationalitätsmythen, das Konzept pluralistischer institutioneller Umwelten und daraus resultierender Inkonsistenzen von Rationalitätsmythen ernst nehmen (wofür sehr viel spricht), stellt sich allerdings die Frage, ob Organisationen, die in solchen institutionellen Umwelten nach

Legitimation streben, nicht überfordert sind. Zum einen müssen sie praktikable Formen der Integration von Inkonsistenzen entwickeln, zum anderen müssen sie laufende Anpassungen an neu entstehende und sich wandelnde Mythen vornehmen. Eine solche Vorstellung zeichnet ein Bild von der Wandlungsfähigkeit der formalen Strukturen von Organisationen, das deutlich im Widerspruch steht zur These über den organisatorischen Konservatismus (vgl. u.a. Child u.a. 1987) - es sei denn man würde die geforderte Isomorphie mit der institutionellen Umwelt nur als Anpassung von Fassaden und als Implementation von überwiegend zeremoniellen Prozeduren (miß)verstehen.

Eine (partielle) Lösung des skizzierten Widerspruchs deutet Scott (1983d, S.169) an, wenn er darauf hinweist, daß Organisationen zum Zeitpunkt ihrer Gründung bestimmte Charakteristika herausbilden, die den zu diesem Zeitpunkt gültigen Vorstellungen entsprechen, und in der Folge dazu tendieren, diese aufrechtzuhalten. Dieses Argument ist an geläufige Argumentationen über Verselbständigungstendenzen formaler Strukturen anschlußfähig, die aber üblicherweise in einer deutlich machttheoretischen Konzeption verortet sind. Außerdem kann man davon ausgehen, daß bei der Gründung einer Organisation gültige und damit legitimationsstiftende Rationalitätsmythen sich zu einer "Ideologie" verdichten und erstarren können und damit die Organisation vor existenzgefährdenden Anpassungsproblemen stellen. Dieses in Anschluß an Starbuck (1983) entwickelte Argument erscheint Türk als sinnvolle Vertiefung des Ansatzes von Meyer/Rowan, worüber eben auch das Phänomen der kurzen Lebenszeit von sehr vielen Organisationen erklärt werden kann (vgl. hierzu Türk 1989, S.43).

Ferner empfiehlt es sich, deutlicher zwischen stabilen Rationalitätsmythen (wie "Bürokratie", Technikmythen, Herausbildung von Professionen<sup>51</sup>), die ihren Ursprung in den großen Grundwellen

<sup>51</sup> Daß hierbei sektorale und/oder nationale Unterschiede bzw. Ausprägungen zu berücksichtigen sind, macht die Sache nicht einfacher (vgl. Meyer 1983d, S.262f, 272ff; Scott/Meyer 1983, S.129ff; Scott 1983d, S.170f). Ohne hierauf näher eingehen zu können: Der "kulturelle" Ansatz von Meyer/Scott und Kollegen erweist sich theoretisch als anschlußfähig an die international bzw. kulturell vergleichende Organisationsforschung (vgl. Heidenreich/Schmidt

säkularer gesellschaftlicher Rationalisierungsprozesse haben, und kurzfristigeren, wechselnden Anforderungen aus den institutionellen Umwelten ("Moden", Variationen von Rationalitätsmythen, politische Einflußnahmen) zu unterscheiden. Dies erforderte dann auch einen vorsichtigeren Umgang mit dem Etikett "Rationalitätsmythos": Nicht jede von einer sozialen Gruppe oder sozialen Bewegung vorgetragene oder durch ein staatliches Organ rechtlich normierte Anforderung an eine Organisation - wiewohl aus dem institutionellen Kontext kommend - wäre dann als ein neuer Rationalitätsmythos zu interpretieren<sup>52</sup>.

Diese Unterscheidung ermöglicht dann auch, deutlicher "zwischen zeremoniell-legitimatorischen Funktionen des Rationalitätsparadigmas einerseits und operativ wirksamen Funktionen solcher Konzepte andererseits" zu unterscheiden (ebd.).

Dies führt uns zu einer weiteren kritischen Anfrage. Es ist zwar richtig, daß die legitimationsstiftende Befolgung gesellschaftlicher Rationalitätsmythen auch "reale Kosten" sparen kann, bzw. umgekehrt, die Vernachlässigung der Legitimationsaufgabe "reale Kosten" verursachen kann (s.o.). Andererseits gilt aber auch, daß der organisatorische Einbau legitimer formaler Strukturen, Elemente, Prozeduren insbesondere dann Kosten verursacht, wenn es sich um "operativ wirksame Funktionen solcher Konzepte" und nicht nur um "zeremoniell-legitimatorische Funktionen" (Türk 1989) handelt.

So macht es wohl einen Unterschied, ob es sich um die "randständige", gleichwohl unter legitimatorischen Gesichtspunkten erfolgende Einrichtung eines Umweltbeauftragten handelt, der eine formale, äußerlich bleibende "Ökobilanz" des Unternehmens erstellt und ansonsten vor allem der "Imagepflege" dient, oder um die flächendeckende Einführung eines avancierten EDV-Systems, das nicht nur Unsummen von Geld für die Anschaffung verschlingt, sondern zugleich in die alltäglichen Arbeitsvollzüge strukturierend eingreift.

D.h. aber auch, daß ein Mechanismus identifizierbar bleiben muß, über den die Organisation die Kosten für legitimatorische Poli-

1991, insb. Maurice 1991, Campinos-Dubernet 1991 zu sektoralen Effekten).

<sup>52</sup> Einen vorsichtigeren Umgang mit dem Mythos-Begriff hatte schon unsere Diskussion des Begriffs des Alltagsmythos angemahnt (vgl. auch die Kritik von Perrow (1986, S.265ff)).

tik wahrnehmen kann und über den "external constituents" diese problematisieren können.

Somit wäre die Organisation darauf angewiesen, die Kosten der legitimationsstiftenden Maßnahmen gegen die möglichen "Gewinne" tatsächlicher Legitimationssicherung abzuwägen - eine klassische Entscheidung unter Unsicherheit. Im Erklärungsschema von Meyer/Rowan sind solche Probleme prinzipiell durch die Strategien der Entkopplung und Vertrauensbildung abfangbar. Andererseits gehen sie aber davon aus, daß die Organisation letztlich doch nachweisen muß, daß der Mythos funktioniert, daß sie also auch an die materiellen Kontexte zurückgekoppelt bleibt. Ein solcher Rückkopplungsmechanismus besteht in der Regel darin, daß institutionalisierte Organisationen - wie öffentliche Dienstleistungsunternehmen - an Budgets und begrenzte und umkämpfte Haushaltsmittel rückgebunden sind.

An diesem Punkt knüpft wohl auch Türk's kritische Bemerkung an, daß Meyer in späteren Veröffentlichungen "zunehmend auf einen kognitivistischen Ansatz zusteuert, der Organisationen nur noch als symbolische, nicht aber mehr als materielle Kontexte erfaßt. Das Problem liegt in einem erkenntnistheoretischen nominalistischen 'Idealismus', der keine Begriffe mehr für die materiellen Kontexte hat" (1989, S.41f).

#### Machttheoretische Abstinenz

Wenn wir die im vorigen Abschnitt gemachten Aussagen ernst nehmen, die sich ja durchaus im theoretischen Rahmen der Konzepts von Meyer/Rowan bewegen, stoßen wir auf eine folgenreiche Leerstelle. Wenn Rationalitätsmythen einem Wandel unterliegen können, verschiedene Rationalitätsmythen aus dem institutionellen Kontext auf ein und dieselbe Organisation einwirken und diese inkonsistent sein können ("pluralistic environment"), in verschiedenen gesellschaftlichen Sektoren ("activity domains") unterschiedliche Mythen gelten können und wenn ferner Organisationen unter Unsicherheit Entscheidungen über die Bilanz der Kosten für legitimatorische Politik und Gewinne aus legitimatorischer Politik treffen müssen, dann entsteht ein kontingenter Entscheidungsraum in Organisationen. Diese Kontingenz muß - wenn nicht Beliebigkeit an die Stelle treten soll (vgl. Ortmann

1990, S.102) - durch ein Akteurs- oder Machtkonzept gefüllt werden. Akteure in Organisationen werden relevant, ihre Interessen und Machtpotentiale, gerade dann, wenn man das rationale Modell zweckorientierter Entscheidungen nicht aufrechterhalten will. So wie in einem machttheoretisch oder mikropolitisch formulierten Organisationsmodell eine "normativ-kognitive Ordnung, der bestimmte Standards, Deutungsmuster und kulturelle Orientierungen entnommen werden" (Ortmann 1990, S.106) ein Stück weit Kontingenz aufhebt, erfordert ein kulturelles Organisationsmodell ein machttheoretisches oder mikropolitisches Pendant. Es handelt sich um die Reformulierung der Kontingenz, die Raum für Politik, organisatorische Mikropolitik schafft. Konkreter gesprochen: In Organisationen treffen bestimmte Akteure oder Akteursgruppen Entscheidungen darüber, welche Rationalitätsmythen für relevant gehalten werden sollen, welche Kosten bei welchen erwartbaren Legitimationsgewinnen für erträglich gehalten werden sollen. Diese Wahrnehmungen und die darauf bezogenen Entscheidungen werden dann auch über positionale und professionelle Interessen von Akteuren gesteuert, über antizipierte Folgen für ihren organisationsinternen Status. Umgekehrt führt die Befolgung bestimmter Rationalitätsmythen in der Organisation zur Herausbildung von Organisationsstrukturen (professioneller Gruppen, bestimmter Fachabteilungen wie der Datenverarbeitung), die dann ein eigenständiges Interesse an der Stabilisierung von solchen Mythen entwickeln. Gerade das Phänomen der Verselbständigung der Mythen zur "Ideologie" einer Organisation, das uns oben zur Erklärung des organisatorischen Konservatismus diente, bedarf der akteursbezogenen, machttheoretischen Unterfütterung.

Wenn es inkonsistente Mythen gibt und Mythen einem Wandel unterliegen, können folglich Wahlmöglichkeiten vorliegen, und es stellt sich auch die Frage, ob verschiedene Rationalitätsmythen mit unterschiedlicher Macht "vorgeschrieben" werden. Welche gesellschaftlichen Akteure außerhalb der Organisation, mit welchen Interessen und Machtressourcen ausgestattet, können die Organisation jeweils in Legitimationskonflikte stürzen, die Organisation "fraglich" machen? Es muß also auch den außerhalb

der Organisation - im institutionellen Umfeld - angesiedelten Akteuren bzw. Akteursgruppen Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Wenn sich Mythen wandeln können, stellt sich ferner die Frage, wodurch dieser Wandel bewirkt wird, welche Interessen in die Formulierung von Mythen eingehen, bzw. welche gesellschaftlichen Kräfte mit welchen Machtressourcen sich strategisch bestimmter Mythen bemächtigen. Oder mit Perrow: "The role of symbols is crucial, but we should search for powerful interests behind the distortions symbols hide. (...) Symbols in particular and culture in general are not politically neutral; they can be created and propagated by political and economic elites. In a society of organizations, a theory of organization is needed to appreciate this fully".

Daß "Symbole" oder "Kultur" von politischen oder ökonomischen Eliten "geschaffen" ("created") werden können, ist allerdings ein zu starker Kontrapunkt. Rationalitätsmythen sind selten und wenn, dann nur in aufwendiger historischer Analyse akteursbezogen rekonstruierbar. Sie sind vor allem nicht Produkte intentionalen Handelns kollektiver Akteure, sondern emergente Phänomene. Wenn wir Strategien kollektiver Akteure im Auge haben, dann lassen sich diese evtl. als intentionales Handeln identifizieren, oft auch nur als ex-post-Strategien, als ein Muster in einem Strom von Entscheidungen (emergente Strategien im Sinne von Mintzberg, vgl. ders. 1987, S.14). Solche Strategien können dann unter Bezug auf Rationalitätsmythen vorgetragen und legitimiert werden und dadurch stark gemacht werden. Der intentionale Anteil bezieht sich dann auf das strategische, politische Handeln, nicht auf das Zustandekommen der Rationalitätsmythen. Daß Perrow diesen zu starken Kontrapunkt setzt, erklärt sich wahrscheinlich aus dem vorschnellen Gebrauch des Begriffs Rationalitätsmythos bei Meyer/Rowan selbst, vor allem in materialen Analysen zur Schule, die Perrow kritisiert. Dort ist eine Tendenz angelegt, jedes Einflußhandeln externer Akteure, die ihre Interessen in der Regel in einer kulturell verständlichen Sprache, d.h. gesellschaftlich akzeptierten Normen vortragen, mit einem "neuen" Mythos zu belegen.

Perrow formuliert den Zusammenhang aus der anderen Blickrichtung sehr treffend: The cultural system of symbols, values and beliefs about causation<sup>53</sup> is a major option-setting context (Herv.

<sup>53</sup> Von "beliefs about cause/effect relationships" spricht Thompson (1967, S.14)



d.d.V.) of interest groups, organizations and sectors" (ders. 1986, S.263). "Option-setting context" korrespondiert mit dem Begriff des Entscheidungskorridors nach Ortmann u.a. (1990), der ebenfalls als Optionen und damit Kontingenz begrenzend gefaßt ist<sup>54</sup>.

Wenn wir die Herausbildung von Rationalitätsmythen selbst als gesellschaftlichen Institutionalisierungsprozeß auffassen, läßt sich dieser prinzipiell (bei allen konkreten empirischen Schwierigkeiten, dies einzulösen) macht- und koalitionstheoretisch rekonstruieren. Bestimmte Professionen oder Wissenschaftsgebiete und die Industrien, Berufsverbände und Organisationsnetzwerke, die sich darum gruppieren, entwickeln Eigeninteressen an der Aufrechterhaltung und Pflege der Rationalitätsmythen und werden dadurch zu mächtigen externen Akteuren gegenüber Organisationen. Über diese Prozesse wird seinerseits erklärbar, daß Rationalitätsmythen dauerhaft und stabil werden<sup>55</sup>.

Wenn sich Mythen wandeln können oder durch neue ersetzt werden, müssen wir irgendwelche Prozesse unterstellen, die zu einer Unterminierung der vormals gültigen Rationalitätsmythen führen. Auch solche Prozesse setzen das Handeln mächtiger Akteure voraus, die Definitionsmacht über gesellschaftliche Problemwahrnehmungen und Lösungskonzepte haben. Wenn sich um Rationalitätsmythen organisationsexterne und -interne Akteure gruppieren, kann es - so ist zu vermuten - zu Koalitionen von Akteuren aus internen und externen Gruppen kommen, die sich um einen Rationalitätsmythos scharen. Für die Koalition gibt der Rationalitätsmythos sozusagen den Kitt ab.

Der Ansatz von Meyer/Rowan ist nun prinzipiell einer macht- bzw.

<sup>54</sup> Dierkes (1990, S.320) spricht im Hinblick auf das Forschungsfeld der Technikgenese von der "optionsreduzierenden Wirkung" von Organisationskulturen in technikentwickelnden Organisationen (Unternehmen, Forschungseinrichtungen).

<sup>55</sup> Die solchermaßen verstandene Institutionalisierung eines Rationalitätsmythos ließe sich sehr gut am Beispiel des Netzwerks aus EDV-Hersteller-, Software- und Beratungsindustrie, deren industriepolitischen Förderer in Regierung (Wirtschafts-, Forschungs- und Technologie- und Verteidigungsministerium) und Verbänden (GMD) bzw. Berufsverbände (VDI,GI) und ihrer wissenschaftlichen Disziplin (Informatik) zeigen.

akteursbezogenen Perspektive nicht verschlossen. So betonen die Autoren verschiedentlich das Zustandekommen rechtlich verbindender Normen durch staatliches Handeln und erwähnen die Rolle von organisationellen Netzwerken: "... the basic attributions of human commitment and capacity are built into organizational networks and hierarchies - prominently the state. Each point of actual or potential organizing is constrained by the powers of organizations around it" (Meyer 1983d, S.273). Wir erwähnten auch schon, daß Meyer/Rowan (1977, S.348) die Herausbildung verschiedener Rationalitätsmythen als Institutionalisierungsprozesse durch mächtige Organisationen interpretieren. Eine Macht- bzw. koalitionstheoretische Perspektive ist allerdings nicht systematisch entwickelt und wird - wenn wir Perrow folgen (1986) - in den materialen Analysen zusehends aus den Augen verloren.

Machtphänomene zu betonen, heißt nun aber nicht umgekehrt, Rationalitätsmythen in reine Machtphänomene aufzulösen. Rationalitätsmythen sind soziale Tatbestände eigener Qualität, emergente Phänomene. Sie sind zwar durch Handeln gesellschaftlicher Akteure entstanden, wenn auch nicht oder nicht nur durch intentionales Handeln. Als eigenständige soziale Tatbestände beziehen sich gesellschaftliche Akteure wiederum auf sie, nutzen sie zur Legitimation ihres Handelns und verstärken sie dadurch oder versuchen sie zu delegitimieren und damit zu unterminieren.

Es empfiehlt sich also eine verschränkte Perspektive des politischen bzw. macht- oder koalitionstheoretischen und kulturellen bzw. institutionellen Ansatzes. Eine treffende Formulierung für diese Sicht stammt von Perrow (1986, S.265): "... a cultural approach is necessary, but it must be informed by an awareness of political and organizational power". Die Verschränkung der Macht- und institutionellen Perspektive favorisiert auch Clegg: "What facilitates power is rules; rules are institutionally structured" (ders. 1990, S.97), so lautet sein Merksatz<sup>56</sup>.

<sup>56</sup> Scott hat in einem späteren Aufsatz über "The Adolescence of Institutional Theory" (1987) deutlich gemacht, daß der jeweilige Ursprung rationalisierter Mythen Rückwirkungen auf Strukturen und Machtverteilung in Organisationen haben wird; namentlich Rationalitätsmythen, die zentralstaatlich codifiziert sind, lassen eher zentralistische Strukturen mit einer Machtballung im

Weil das Effizienzkriterium keine eindeutigen Entscheidungsregeln bereitstellt, Organisationen aber dennoch an Effizienz- oder Effektivitätsregeln gemessen werden, hängt es von der Art der Regeln ab, was Effizienz bedeutet. Diese Regeln sind aber institutionell verankert. Dies gilt sowohl für private Wirtschaftsorganisationen - wie Clegg am Beispiel der institutionell unterschiedlich ausgeprägten Formulierung des Verwertungsprinzips im Ländervergleich (USA-Japan) zeigt - als auch erst recht für Dienstleistungsorganisationen wie Universitäten. Die institutionellen Regeln sind aber selbst Gegenstand externer und interner politischer Auseinandersetzungen. "Current organization theory is aware of the interpenetration of power, institutions and efficiency" (Clegg 1990, S.98, vgl. insgesamt S.98ff).

Zu einer ähnlichen Sicht kommen auch Becker u.a.: "... Wenn ... die Akzeptanz von Organisationsmythen (...) als politischer Prozeß beschrieben wird, als Kampf um Dominanz und Definitionsmacht, dann ist mit solcher Hypostasierung der kulturalistischen Perspektive gebrochen und der Anschluß an ein macht(spiel)theoretisches Verständnis von Organisationen gefunden. Dann eröffnen sich auch historische, gesellschaftliche und ökonomische Möglichkeiten der inhaltlichen Fundierung des Kulturkonzepts" (diess. 1988, S.97).

#### **Zwischenfazit:**

Bevor wir uns den Schlußfolgerungen zuwenden, die aus der Kritik der macht- bzw. koalitionstheoretischen Abstinenz zu ziehen sind, sollen zwei Merkposten aus unserer Diskussion des Meyer-Rowan-Konzepts gezogen werden, die zum Verständnis der Falluntersuchung hilfreich sind.

Zum einen können wir den Computer als universellen und (lange Zeit) stabilen Rationalitätsmythos im Sinne Meyer/Rowans verstehen. Zum anderen bietet es sich an, die Arbeitsverwaltung als "elementare" institutionalisierte Organisation in reiner Form zu betrachten.

Aus der kritischen Diskussion lernen wir, daß beide Gesichts-

"strategic apex" (Mintzberg 1983) erwarten, während professionelle Quellen von Rationalitätsmythen eher zu einer dezentraleren Struktur mit verteilter Macht führen (ebd. S.509).

punkte einer macht- bzw. koalitionstheoretischen Unterfütterung bedürfen: "(They) must be informed by an awareness of political and organizational power" (Perrow, 1986, S.265).

#### **IV. Macht in und um Organisationen: eine ergänzende organisationstheoretische Perspektive**

"Es entstehen Bündnisse zwischen Zentralisten bei Anwendern und Herstellern einerseits und deren Gegnern andererseits, die weiterhin um Unabhängigkeit von zentralen technischen Infrastrukturen und um eigene organisatorische Kompetenzen kämpfen. Mit Hilfe solcher taktischer Bündnisse mit Zentralisten oder Fachabteilungen versuchen Hersteller, die betrieblichen Entscheidungen in ihrem Sinne zu beeinflussen" (Jacobi/Fieguth 1989, S.15).

##### **1. Machttheoretische Perspektiven auf Organisationen**

Zweck-rationale Organisationsmodelle und auch deren Weiterentwicklung im sog. Kontingenzansatz kommen ohne eine machttheoretische Perspektive aus. Machtphänomene sind definitorisch weitgehend herauspräpariert (vgl. Staehle 1988, S.155ff, vgl. auch Clegg 1990, S.84). Im Zuge der Kritik der Prämissen des zweckrationalen Modells werden auch vielfältige Ansatzpunkte für (auch illegitimes) Machthandeln deutlich: "Im Maße wie Organisationen Unsicherheit informalisieren und individualisieren, spielen zum einen die informalen Strukturen und die Akteure als Repräsentanten informaler Gruppen eine Rolle und wird das Entscheidungsverhalten durch die spezifischen Ziele, Interessen und Kulturen derartiger Gruppen sowie der jeweiligen Machtpositionen der Gruppen und Akteure in der informalen Struktur beeinflusst" (Berger, U. 1988, S.119; vgl. auch Elster 1987). Insbesondere die Probleme, die sich die Organisationsforschung dabei einhandelte, den Zentralbegriff des Organisationsziels im Rahmen eines zweckrationalen Modells<sup>57</sup> konsistent zu konzeptualisieren, erweisen sich als Einfallstor für machttheoretische Überlegungen. Aus

<sup>57</sup> Einer der "schillerndsten und tückischsten Begriffe(n), mit denen Organisationsforscher hantieren" (Scott 1986, S.348)

den Fragen "Welches sind die Ziele von Organisationen?" und "Haben Organisationen Ziele?" werden die Fragen "Wer stellt Organisationsziele auf?" und "Wie werden Organisationsziele aufgestellt?" (vgl. Scott 1986, S.347ff)<sup>58</sup>.

Oder wie Mintzberg aus der zirkelhaften Diskussion über Organisationsziele schlußfolgert: "... goals do not have lives of their own, independent of actions. (...) we are safer talking about power than about goals (...). It is only through studying power as manifested in actual decisions and actions that we come to understand goals." (ders. 1983, S.7)

In unterschiedlichen theoretischen Konzeptionen sind "Machtphänomene in und um Organisationen" (Power in and around Organizations, Mintzberg 1983) thematisiert und verortet worden<sup>59</sup>.

Für die Untersuchung von Macht in und um Organisationen erweist sich ein Machtbegriff als hilfreich, der auf die Art und Verteilung des "output" von Organisationen abhebt und damit an die Zieldiskussion angeschlossen ist. "Power is defined (...) simply as the capacity to effect (or affect) organizational outcomes" (Mintzberg 1983, S.4). Perrow definiert Macht ähnlich, hebt aber deutlicher auf die konflikthafte Interaktionsbeziehung zwischen Personen und Gruppen ab<sup>60</sup>, insbesondere indem er auf die Verteilung von "outcomes" abhebt.

"... power is the ability of persons or groups to extract for themselves valued outputs from a system in which other persons or groups seek the same outputs for themselves or would prefer to extend their effort toward other outputs. Power is exercised to alter the initial distribution of outputs, to establish an unequal distribution of outputs, or to change the outputs" (ders. 1986, S.259)<sup>61</sup>.

<sup>58</sup> Vgl. auch die ausführliche Diskussion bei Mintzberg (1983, S.9ff)

<sup>59</sup> Vgl. zum Überblick und aus verschiedenen Perspektiven: Clegg 1990, insb. S.84ff; Staehle 1988; Scott 1986, insb. S.347ff; Perrow 1986; Küpper/Ortmann 1986; Ortmann 1988a, insb. S.18ff; Ortmann u.a. 1990; Zündorf 1986; Hickson u.a. 1981; Crozier/Friedberg 1979; Jürgens 1984.

<sup>60</sup> Bei Perrow (vgl. ebd.) geht es wie bei Mintzberg immer um Macht interner und externer Personen und Gruppen, also um Macht "in and around organizations" (Mintzberg).

<sup>61</sup> Perrow faßt Machthandeln hier eng nur bezogen auf Null-Summen-Spiele. Eine Nicht-Null-Summen Perspektive auf Machthandeln ist nach Perrow daneben durchaus auch notwendig und nützlich, in Organisationen ist aber die primäre,

Beiden Definitionen liegt ein Verständnis von Machthandeln zugrunde, das Macht nicht als Merkmal einer Person definiert, sondern als Merkmal einer sozialen Beziehung, hier aber auf Machthandeln bzw. Machtbeziehungen in formalen Organisationen angewendet (vgl. Scott 1986, S.367ff).

Mintzberg verwendet Einfluß und Macht synonym (vgl. Mintzberg 1983, S.5).

Der Unterscheidung von Macht und Einfluß, die Scott vornimmt, indem er Macht als "Einflußpotential" bestimmt, kommt zwar in gewisser Hinsicht analytische Bedeutung zu. Aber wenn wir uns vergegenwärtigen, daß Macht als Beziehung zwischen Personen bzw. Gruppen gelten soll und eine Machtbeziehung nur dann zustande kommen kann, wenn die eine Person (Gruppe) über eine Ressource verfügt, die es ihm (ihr) ermöglicht eine andere Person (Gruppe) "am Erreichen erstrebter Ziele zu hindern oder ihn darin zu unterstützen" (Scott 1986, S.367) und zugleich der Ressourcenbezug je nach Art der Beziehung und der Ziele/Bedürfnisse der beteiligten Personen (Gruppen) unterschiedlich sein kann, wird die analytische Trennung von Macht und Einfluß wenig hilfreich. Wir können Einfluß als Macht in Aktion verstehen, in "fließender" Form, in der sie dem Betrachter zugänglich ist. Mit Mintzberg sind dann Personen oder Gruppen, die Macht ausüben, "Influencer".

Wichtiger scheint dann, die Verfügung über Ressourcen - seien es durch persönliche Eigenschaften gegebene oder über die Inhabung von gesellschaftlich legitimierten Positionen erworbene (in der Regel "autorisierte Macht") - als Machtpotentiale zu bestimmen, die je nach Art der Beziehung zwischen Personen oder Gruppen zu Machthandeln oder Einfluß genutzt werden können. Wir wollen uns im folgenden dem Sprachgebrauch von Mintzberg anschließen.

Für Organisationsanalyse fruchtbar ist ferner die Unterscheidung zwischen legitimer und illegitimer Macht, die Mintzberg durchaus im Anschluß an gängige Unterscheidungen (vgl. Scott 1986, S.371) vornimmt. Legitime Macht wäre dann die formale Macht, die einer Person oder Gruppe aufgrund der Position zukommt: "Amtsmacht" oder bürokratische Macht (bei Mintzberg "Authority") (vgl. auch Perrow 1986, S.260). Legitime Macht kann auch andere Ursprünge haben: geteilte Grundüberzeugungen ("ideology") (vgl. Mintzberg 1986, S.151ff) und Expertentum ("expertise") (vgl.

die Basis-Perspektive die Null-Summen-Perspektive: "Organizations facilitate the generation of zero-sum power" (ebd.).



ebd. S.163ff). Alle drei "Systeme" legitimer Macht, die in unterschiedlicher Ausprägung und Gewichtung in einer Organisation vorkommen können, sind durch ein organisationsinternes Normen- und Regelsystem gestützt, das zumeist auch gesellschaftlich legitimiert ist, und/oder sind durch gesellschaftliche Herrschaftsstrukturen vorstrukturiert<sup>62</sup>.

D.h. z.B.: Die bürokratische Ordnung einer staatlichen Verwaltung schafft legitime Macht an der Spitze und auf der ganzen Kette der Amtshierarchie durch die legitime Herrschaft des politischen Systems, das diese Verwaltung ins Leben rief.

Illegitime Macht in Organisationen bezeichnet Mintzberg als Politik ("Politics") (vgl. ders. 1983, S.5, S.171ff)<sup>63</sup>.

## 2. Skizze des machttheoretisch fundierten Organisationsmodells nach Mintzberg (1983)

Mintzberg hat ein sehr elaboriertes Modell einer Koalitionstheorie von Organisationen vorgelegt. Wir werden es im folgenden in notwendigerweise verkürzter Form vorstellen<sup>64</sup>, um einerseits die Anschlußpunkte herauszupräparieren, an denen eine macht- oder koalitionstheoretische Verknüpfung mit der institutionellen Perspektive auf Organisationen und der Bedeutung von Rationalitätsmythen möglich ist. Zugleich liefert uns das Mintzberg-Modell deskriptive Kategorien zur Beschreibung von Koalitionen, die für

<sup>62</sup> In ansonsten üblicher Begrifflichkeit wären alle drei Systeme legitimer Macht unter "Autorität" zu fassen (vgl. Scott 1986, S.371ff).

<sup>63</sup> Zündorf definiert die Begriffe anders: Macht ist nach einer Unterscheidung von Hickson u.a. (1981) als instrumentelle Kategorie definiert, die mit dem "rationalen Modell" von Organisationen korrespondiert, wohingegen Zündorf für den "politischen" Machtbegriff, der mit dem "natürlichen Modell" von Organisationen korrespondiert, vorschlägt, den Begriff "Einfluß" zu verwenden (vgl. Zündorf 1986, S.34f). Bei Mintzberg sind alle drei Elemente legitimer Macht (das System of Authority, Ideology und Expertise) als zweckrationale Kategorien definiert, somit die zweckrationalen Kategorien weiter gefaßt, während das Zündorf'sche Einflußhandeln nach Mintzberg "Politics" wäre.

<sup>64</sup> Daß eine Verkürzung fast unvermeidlich ist, wird sofort deutlich, wenn man das 700 Seiten starke Werk zur Hand nimmt.

die Falluntersuchung hilfreich sind.<sup>65</sup>

Die Grundprämisse der Machtperspektive auf Organisationen entwickelt Mintzberg - wie schon erwähnt - auf der Grundlage einer sehr durchdachten Auseinandersetzung mit den Verstrickungen, in die man sich bei der Diskussion der Organisationsziele begibt (vgl. ebd., S.8-21). Die Prämisse der Machtperspektive auf Organisationen lautet:

"... organizational behaviour is a power game in which various players, called influencers (i.O. kursiv) seek to control the organization's decisions and actions" (ebd. S.22).<sup>66</sup>

Aber nicht jeder Teilnehmer am organisatorischen Geschehen als Externer oder Interner wird zum Machtakeur ("Influencer"<sup>67</sup>).

### 2.1 Machtakeure und Machtquellen

Anknüpfend an eine Unterscheidung Hirschmanns (1970), nach der prinzipiell jeder Teilnehmer an einem System drei grundlegende Handlungsoptionen hat ("Exit", "Voice" und "Loyalty"), wird nur derjenige Teilnehmer zum Machtakeur, der die Option "Voice" wählt, d.h. in der Organisation verbleibt bzw. in mehr als rein ökonomischen Austausch mit ihr tritt und versucht, "das System zu ändern". Ein Machtakeur benötigt (1) irgendeine Machtquelle gepaart mit der (2) Verausgabung von Handlungsenergie ("energy") und - wenn nötig - politischem Geschick ("skill") (vgl. Mintzberg 1983, S.23).

<sup>65</sup> Das "Summary Modell of a Power View" von Perrow (1986) argumentiert über weite Strecken in die gleiche Richtung, ist aber als deskriptives Modell weniger weit ausgearbeitet und schließt somit nicht so gut an empirische Analyse an. Allerdings macht Perrow - wie wir schon sahen - die Verbindung zwischen einer machttheoretischen und einer institutionellen/kulturellen Perspektive von Organisationen explizit. In der Kritik an dem Mintzberg'schen Modell kommen wir darauf wieder zurück.

<sup>66</sup> Hier ist die Verknüpfung mit der Zieldiskussion gegeben, da Mintzberg Ziele als "intentions behind decisions or actions" (ebd., S.5) definiert.

<sup>67</sup> Wir verwenden in der Folge für den Begriff "Influencer" im Deutschen das leider unschöne Wort "Machtakeur", gelegentlich - auf bezüglich bestimmter Felder oder Interessen gemeinsam handelnde (kollektive) Akteure bezogen - auch den Begriff Einflußgruppe(n).

Die drei primären Machtquellen sind in der Kontrolle einer Ressource, einer technischen Fertigkeit ("technical skill") oder von (Fach)wissen ("a body of knowledge") zu suchen. Eine vierte generelle Machtbasis erwächst aus gesetzlich verankerten Rechten oder Privilegien, Wahlhandlungen zu tätigen. Mit dieser vierten Kategorie hebt Mintzberg auf die rechtlich verankerte, formale Macht ab, die Akteuren zukommen kann. In erster Linie ist damit das Recht der Regierung gemeint, selbst formale Organisationen zu gründen und Tätigkeiten von Organisationen zu regulieren; nicht zuletzt werden darüber die Rechte der Eigner von Organisationen definiert: die legitime, durch staatliche Ordnungspolitik garantierte Eigentumsordnung, aus der die formale Macht der Privateigentümer herrührt.

Die fünfte Machtquelle ist aus den vorigen abgeleitet, sie beruht auf (privilegiertem) Zugang zu Personen (oder Organisationen), die in irgendeiner Weise über die ersten vier Machtquellen verfügen.

Mintzberg entwirft in der Folge das Szenario der Machtspiele in und um Organisationen: die externen und internen Machtakteure und die Mittel und Wege der Einflußnahme. Die externen Machtakteure bilden in der Begrifflichkeit Mintzbergs die externe "Koalition", die internen Machtakteure die interne "Koalition"<sup>68</sup>. Die internen Machtakteure sind die Vollzeit-Beschäftigten, die sich für die Option "Voice" entschieden haben, d.h., diejenigen, die mit der Entscheidungsfindung in der Organisation beauftragt sind, die organisatorischen Tätigkeiten ausführen, die die "outcomes" der Organisation bestimmen und die die Ziele der Organisation artikulieren. Die externen Machtakteure sind nicht in der Organisation beschäftigt und nutzen ihre jeweiligen Machtquel-

<sup>68</sup> Der Begriff der Koalition ist leider etwas mißverständlich. Es ist nicht die Bedeutung des Begriffs gemeint, die einem beim ersten Lesen in den Sinn kommt: Eine Gruppe von Personen, die sich zusammentun, um auf einem Gebiet bzw. zu einem Thema eine gemeinsame Strategie erfolgreich einzuschlagen. Mintzberg verwendet den Begriff Koalition im Sinne von Cyert und March (1963): "a set of people who bargain among themselves to determine a certain distribution of organizational power" (Mintzberg 1983, S.27). Mit "Koalition" wäre dann eher ein Kraftfeld gemeint, das sich aus dem Machthandeln verschiedener Akteure zusammensetzt und aus dem eine Koalition im erstgemeinten Sinn erwachsen kann.

len, um das Verhalten der Organisationsmitglieder zu beeinflussen (ebd., S.26).

Die wesentlichen **externen Machtakteure** sind die Eigner, die assoziierten Gruppen (Lieferanten, Kunden, Wettbewerber, Partner), sofern sie nicht ein rein ökonomisches, nur marktvermitteltes Verhältnis zur Organisation eingehen, die Gewerkschaften und Berufsverbände, als externe Vertreter der Organisationsmitglieder und letztlich verschiedene "Öffentlichkeiten" ("publics"), die die Organisation umgeben (neben "allgemeinen" Gruppen v.a. besondere Interessengruppen und Regierungsstellen aller Art und aller Ebenen).

Mintzberg zählt das Aufsichtsgremium der Organisation ("directors", "board"), in dem sowohl externe als auch interne Machtakteure vertreten sind, zur externen Koalition, obwohl es eigentlich die Schnittstelle der internen und externen Koalition bildet<sup>69</sup> (vgl. ebd., S.27f).

Die **interne Koalition** setzt sich aus sechs, für die meisten Organisationen für typisch gehaltenen Gruppen zusammen:

Das **Top Management** (im folgenden verkürzt in einem Akteur, dem "chief executive officer (CEO) zusammengezogen), die ausführend Beschäftigten ("operators"), die **Linienmanager**, die **technischen Stäbe** ("analysts of the technostucture"), die **Unterstützungsstäbe** ("support staff").

Die "Ideologie" der Organisation, die von allen internen Machtakteuren geteilten Überzeugungen, die sie von anderen Organisationen unterscheidet, faßt Mintzberg als (6.) internen "Akteur"<sup>70</sup> (vgl. ebd. S.28f).

<sup>69</sup> Die plausibel gemachten Gründe für diese Zuordnung diskutiert Mintzberg ausführlich in einem gesonderten Kapitel (vgl. ebd., S.67ff).

<sup>70</sup> Die Ideologie als "Akteur" einzuführen, scheint nicht sinnvoll, es stellt auch einen Bruch innerhalb des Schemas dar. Die Ideologie als eigenständige soziale Tatsache zu würdigen, die im Machtspiel eine Rolle spielt - was Mintzberg wohl hierbei im Sinn hat, rechtfertigt diesen "Kniff" nicht. Ferner bleibt unbefriedigend, daß "Ideologie" nur als interne Kategorie gilt, Beziehungen der Organisationsideologie zu gesellschaftlich gültigen Normen, Werten und Überzeugungen werden nicht thematisiert.

## 2.2 Mittel und Wege der externen Einflußnahme

Mintzberg diskutiert in der Folge das Machthandeln der verschiedenen externen Akteure, wie es sich aus ihrer jeweiligen Rolle als Eigner, assoziierte Gruppe etc. ergibt, und die externen Mittel der Einflußnahme, auf die sie sich stützen können.

Die wichtigsten Mittel der Einflußnahme sind:

\* **Soziale Normen.** Dies sind die allgemeinsten Mittel der Einflußnahme, die entweder gesellschaftsweit oder in einem spezifischen Handlungskontext gelten und in die Organisation, vermittelt durch prinzipiell jeden Teilnehmer, hineinwirken. Auf der Folie der Meyer/Rowan'schen Argumentation interpretiert, verbergen sich hinter den sozialen Normen diejenigen rationalisierten Mythen, die in modernen Gesellschaften weithin Gültigkeit beanspruchen können. Unter Bezugnahme auf Lodge (1974) verweist Mintzberg z.B. auf "powerful American myths", die mit tiefgreifenden Implikationen für die amerikanische Geschäftswelt (ebd., S.51), ihre organisatorischen Strukturen und ihr gesamtes Geschäftsgebaren verknüpft sind<sup>71</sup>. Obwohl soziale Normen in einer gegebenen Gesellschaft in der Regel über längere Zeiträume eine stabile Basis darstellen und auf das Handeln in Organisationen einwirken bzw. Bezugspunkt für Machthandeln von externen Akteuren bilden, können diese auf längere Sicht doch einem Wandel unterliegen (vgl. auch Perrow 1986, S.263). Neben dem Wandel von sozialen Normen (bzw. rationalisierten Mythen im Sinne Meyer/Rowans) spielt auch nach Mintzberg die Inkonsistenz von Mythen eine wichtige Rolle: "One of the problems organizations face is that different influencers often press different and contradictory norms on them, especially, (...) when one set of norms is in the process of being replaced by another" (ebd., S.51).

\* **Formale Regulierungen ("formal constraints"),** die verbindlich gemachte soziale Normen darstellen. Formale Regulierungen sind enger als soziale Normen mit dem Machthandeln von externen Ak-

teuren verknüpft. Wenn soziale Normen erwünschtes Verhalten der Organisation nicht erwirken können bzw. unerwünschtes Verhalten nicht unterbinden können, greifen externe Machtakeure zu formalen Regulierungen. Diese sind im Gegensatz zu sozialen Normen rechtlich verbindlich, eindeutiger und expliziter formuliert, mit (rechtlichen) Sanktionen verknüpft und wirken eher handlungsbegrenzend als handlungsinisierend. Formale Regulierungen resultieren zumeist aus Regierungshandeln, oftmals über eigens ins Leben gerufene Regulierungsinstitutionen ("regulatory agencies") vermittelt (vgl. ebd. S.52). Eine Reihe der von Meyer/Rowan vorgestellten "Rationalitätsmythen" (z.B. Regulierungen zur Arbeitssicherheit) nehmen die Form der rechtlich verbindlichen formalen Regulierungen im Sinne Mintzbergs an.

\* **"Pressure Campaigns"** treten dann als Mittel des Machthandelns externer Akteure auf den Plan, wenn soziale Normen alleine nicht ausreichen und formale Regulierungen nicht durchgesetzt werden können. "Pressure Campaigns" sind in der Regel auch stärker themenbezogen, manchmal direkt auf die Beeinflussung bestimmter organisatorischer Entscheidungen gerichtet. Im Schema der Einflußmöglichkeiten kommt der "pressure campaign" große Bedeutung zu, da soziale Normen oftmals zu unspezifisch und widersprüchlich sind, um Änderungen des organisatorischen Verhaltens zu bewirken und formale Regulierungen zu eng und rigide und eher auf die Verhinderung unerwünschten Verhaltens gerichtet sind.

"Pressure Campaigns" können in unterschiedlicher Weise mit den anderen externen Einflußmöglichkeiten kombiniert werden.

Im Rahmen des "Lebenszyklus sozialer Themen" ("social issue life cycle" nach Ackermann 1975) zum Beispiel steht am Anfang eine "Pressure Campaign", mit der ein bestimmtes Thema (wie z.B. der Umweltschutz) von bestimmten externen Akteuren ins öffentliche Bewußtsein gerückt wird. Mit dem Erfolg der Kampagne, die zu einer breiteren öffentlichen Akzeptanz der Bedeutung des Themas und der Einsicht in die Notwendigkeit von bestimmten Regulierungen führt, können gesellschaftliche Institutionen dazu veranlaßt werden, formale Regulierungen zu erlassen. Auf der Grundlage einer noch tieferen Verankerung des Themas in der Öffentlichkeit

<sup>71</sup> Vgl. hierzu ähnlich Perrow (1986, S.263)

und bestimmter Vorstellungen über erfolgreiche und akzeptable Abhilfen kann aus der Kampagne und der Institutionalisierung formaler Regulierungen eine gültige soziale Norm entstehen, so daß letztlich die formalen Regulierungen wegen der Wirksamkeit der starken sozialen Norm nicht mehr von so großer Bedeutung sein müssen (vgl. ebd., S.58).

In anderen Fällen können "pressure campaigns" als ein Zwischenschritt auf dem Weg der Formalisierung und Präzisierung gültiger sozialer Normen verstanden werden, der zu formalen Regulierungen überleiten kann oder unmittelbar auf solche abzielt (vgl. ebd. S.59f). Andere Kampagnen zielen eher darauf, überhaupt bestimmte Themen ins Bewußtsein zu rücken ("Consciousness Raising") und den Wandel von sozialen Normen zu bewirken, wieder andere eher auf die Korrektur unwirksamer formaler Regulierungen oder auf die Korrektur bestimmten "deliquenten" Verhaltens (vgl. ebd.).

\* **Unmittelbare Einflußnahme ("Direct Controls")**<sup>72</sup>. Dort wo die anderen Mittel der Einflußnahme versagen, weil sie zu unspezifisch sind, zu leicht umgangen werden können oder nur unerwünschtes Verhalten ausgrenzen, aber erwünschtes nicht erzwingen können, können direkte Kontrollen auf den Plan treten. Unter unmittelbarer Einflußnahme versteht Mintzberg im Anschluß an Selznick (1966) vor allem die formale und informale Kooptation externer Machttakteure in die internen Entscheidungsprozesse. Formale Kooptation ist nach Mintzberg vor allem in dem Versuch externer Akteure zu finden, eine formale Repräsentation im Aufsichtsgremium zu erhalten, die zur Einflußnahme genutzt werden kann<sup>73</sup>. Informale Kooptation ist in vielfältiger Form

<sup>72</sup> Mintzberg verwendet den Begriff "direct controls". Der englische Begriff "control" ist nicht mit dem deutschen "Kontrolle" deckungsgleich. "Control" ersetzt im Englischen oftmals das fehlende Verb zum Terminus "Power", während Kontrolle im Deutschen zumeist enger als ein Teilprozeß formaler Machtausübung verstanden wird. Wir übersetzen im folgenden "direct controls" mit "unmittelbarer Einflußnahme".

<sup>73</sup> Andere formale Kooptationsformen können auch vorkommen: Z.B. vertragliche Regelungen über die Ausgestaltung des Informationssystems bei Zulieferern im Rahmen von Lieferverträgen, über das eine "Just-In-Time"-Anlieferung realisiert werden soll.

denkbar und oftmals schwer zu identifizieren, weil sie über persönlichen Zugang zu Entscheidungsträgern vermittelt sein kann, oder über argumentative Beeinflussung in Projektteams erfolgt, zu denen Externe zwar zugelassen sind, denen dort aber keine formale Entscheidungsbefugnis zukommt<sup>74</sup>.

Die weitreichendsten Formen direkter Einflußnahme ("authorization of decisions", "imposition of a decision"), die in der Regel nur sehr mächtigen externen Akteuren zukommen<sup>75</sup>, können letztlich zu einer Dominanz der externen Koalition gegenüber der internen Koalition führen (vgl. ebd. S.61ff), so daß die letztere in der externen Koalition verschwinden kann.

Die drei ersten Formen der Einflußnahme bewahren nach Mintzberg (vgl. ebd., S.66) noch eine klare Trennung zwischen Umwelt und Organisation<sup>76</sup>, während die unmittelbare Einflußnahme die Grenzen verschwimmen läßt. Dauerhafte Kooptation von Externen kann aber auch dazu führen, daß diese nach und nach die Sichtweise der kooptierenden Organisation übernehmen und somit unter Umständen die externe Koalition in der internen aufgeht.

## 2.3 Die Macht der externen Koalition - drei Basistypen

### Die drei Basistypen

Aus dem Bisherigen wurde schon deutlich, daß die Macht der externen Akteure, das Verhalten der Organisation zu beeinflussen, sehr unterschiedlich ausgeprägt sein kann, je nachdem über

<sup>74</sup> Über diesen Weg beeinflussen vermutlich oftmals EDV-Hersteller weitreichende Entscheidungen über größere Investitionen in Informationstechnik.

<sup>75</sup> Z.B. Lieferanten bzw. Kunden in Monopol-/Monopsonkonstellationen auf dem jeweiligen Markt; Mehrheitseigner oder die jeweilige Organisation ins Leben rufende Regierungsstellen.

<sup>76</sup> Mit Meyer/Rowan würden wir diese Sicht zumindest relativieren. Rationalisierte Mythen, die entweder als "soziale Normen" unmittelbar auf das Handeln der internen Organisationsmitglieder wirken oder die in anderen Formen der mittelbaren und unmittelbaren Einflußnahme von definierten Akteuren instrumentell eingesetzt werden bzw. als "Schmiermittel" der Einflußnahme wirken, sind als institutionalisierte Umwelt "notoriously invasive" ("We have met the environment, and it is us!") (vgl. Scott 1983a, S.16).

welche Machtquellen sie verfügen, welche Energie sie darauf verwenden, diese gegenüber einer Organisation zum Einsatz zu bringen, und mit welchem politischen Geschick sie die verschiedenen in unterschiedlicher Weise zur Verfügung stehenden Mittel der Einflußnahme zum Einsatz bringen. Da Macht als Beziehung zwischen Personen bzw. kollektiven Akteuren bestimmt sein soll, sind in der Folge zwei Fragen von Bedeutung. Zum einen, ob und in welcher Weise die externen Machtakeure selbst gruppiert sind, und zum anderen, in welcher Beziehung sie zu den internen Machtakeuren stehen. Beide Beziehungen können - wie die noch vorzustellenden Machtkonfigurationen Mintzberg's zeigen - nicht unabhängig voneinander gesehen werden. Mintzberg schlägt erst einmal vor, drei elementare Typen externer Koalitionen zu unterscheiden: Die dominierte ("dominated"), die gespaltene ("divided") und die passive ("passive") externe Koalition (vgl. ebd. S.96f).

Die **dominierte externe Koalition**: Hier dominiert ein externer Machtakeur oder eine Gruppe kooperierender Akteure die externe Koalition und übt hierüber einen dominierenden Einfluß auf die interne Koalition aus.

Die **gespaltene externe Koalition** ("divided"): Hierbei stehen Gruppen externer Machtakeure im Widerstreit, so daß die Macht der externen Koalition gespalten ist, mit der Folge, daß die interne Koalition dazu tendiert, "politisiert" zu werden.

Die **passive externe Koalition**: Hier setzt sich die externe Koalition aus so vielen unabhängigen Machtakeuren zusammen; die Macht der externen Koalition wird dadurch so zersplittert, daß sie "impotent" oder passiv wird und die Macht sich in der internen Koalition konzentriert.

Diese Typologie nutzt Mintzberg in der Folge als Instrument zur Analyse von Machtkonfigurationen und zur Verortung unterschiedlicher Organisationen aus dem weiten Feld der Organisationslandschaft - mit dem Ergebnis vieler erhellender Einsichten (vgl. ebd. S.97ff).

### **Gespaltene externe Koalition und institutionalisierte Organisationen**

Für unseren Zusammenhang ist vor allem wichtig, daß sich institutionalisierte Organisationen (im Sinne Meyer/Rowans) - insb. "elementare" - in einer Machtperspektive beschreiben lassen. Die (inkonsistenten) Rationalitätsmythen in der institutionalisierten Umwelt, auf die sich die organisationsinternen Akteure beziehen, können dann als Einflußhandeln widerstreitender gesellschaftlicher Akteure in einer gespaltenen externen Koalition aufgefaßt werden.

Mintzberg illustriert diesen Zusammenhang an einem Beispiel ohne auf die Begrifflichkeit der institutionalisierten Organisation Bezug zu nehmen<sup>77</sup>: Amerikanische Studien über Gefängnisse zeigen auf, daß in der Gesellschaft miteinander in Konflikt stehende Vorstellungen über deren Aufgaben existieren, die sich unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen aufs Banner geschrieben haben. Die einen schreiben den Gefängnissen in erster Linie eine Verwahrungs- bzw. Bewachungsfunktion zu; die anderen in erster Linie eine Rehabilitationsfunktion. In der Begrifflichkeit von Meyer/Rowan können wir diese gesellschaftlich geteilten Funktionszuschreibungen für Gefängnisse als rationalisierte Mythen fassen, die in scharfem Gegensatz stehen oder auch im gesellschaftlichen Wandel jeweils als gültige Normen voneinander abgelöst werden können<sup>78</sup>. "Competing external influencers pull the organization in different directions, forcing it to pursue conflicting goals" (ebd. S.103). Diese konfligierenden Ziele spiegeln sich in der internen Koalition wieder: Die Wächter ("operatives") tendieren zur Unterstützung ersterer Funktionsbestimmung, die professionellen

<sup>77</sup> Mintzberg bezieht sich erstaunlicherweise nirgends auf die institutionelle Organisationsperspektive Meyer/Rowans. Wenn er von institutionalisierten Organisationen spricht, dann eher im Sinne Selznicks (zur Unterscheidung von Meyer/Rowan s.o.). Die Organisation als "Institution" ist hier als Gegenstück zum Begriff der Organisation als "Instrument" zur Verfolgung von Zielen externer Akteure konzipiert: "a system with a life of its own" (ebd., S.153), oder in den Worten von Selznick: "As an organization acquires a self, a distinctive identity, it becomes an institution. This involves the taking on of values, ways of acting and believing that are deemed important for their own sake" (Selznick 1957, S.21). Für Mintzberg sind Organisationen als "Institutionen" (i.S. Selznicks) mit der Herausbildung einer kohärenten Ideologie (vgl. ebd.) verknüpft. In den Machtkonfigurationen korrespondiert die "Institution" dann mit einer passiven externen Koalition (vgl. ebd. S.307). Die für "Institutionen" typische Kooptation von Externen wirkt hier als Anpassung der Externen an den "Charakter" der Organisation: Insofern ein umweltoffenes Organisationsmodell, aber mit der Tendenz zur Schließung (vgl. Scott 1986, S.183f).

<sup>78</sup> Hier paßt das Bild vom "social issue life cycle" (s.o.).



Stäbe eher zur Unterstützung letzterer. Die interne Koalition wird somit "politisiert". Nicht jede gespaltene externe Koalition führt notwendigerweise zu dieser Form der Politisierung. Die Politisierung kann auch auf die Ebene des Aufsichtsgremiums, der offiziellen Repräsentation der externen Gruppen, begrenzt bleiben, sofern die relevanten externen Machttakteure dort repräsentiert sind (vgl. ebd.).

#### 2.4 Rationalitätsmythen in einer Machtperspektive.

Das von Mintzberg entwickelte begriffliche Instrumentarium, das mit einer Fülle von empirischen Arbeiten illustriert wird, erweist sich für wichtige organisationssoziologische Fragestellungen in der Folge als sehr fruchtbar.<sup>79</sup>

Für unseren Zusammenhang bleibt vor allem festzuhalten: Das Mintzberg'sche Instrumentarium erlaubt es präziser, das Wechselspiel zwischen dem Machthandeln identifizierbarer externer Akteure und institutionell verankerter Rationalitätsmythen zu bestimmen. Soziale Normen allgemein und formale Regulierungen als konkretisierte und verbindlich gemachte soziale Normen im besonderen wirken mittelbar bzw. rechtlich verbindlich auf organisationsinterne Strukturen, Verfahren und Programme. Über "pressure campaigns" haben identifizierbare gesellschaftliche Akteure spezifische Mittel an der Hand, entweder auf der Grundlage akzeptierter sozialer Normen in spezifischer Weise auf das Verhalten von Organisationen einzuwirken oder eben selbst soziale Normen zum Gegenstand der politischen Auseinandersetzung zu machen, auf denen dann weiteres Machthandeln fußen kann. Die Akteurs- bzw. Machtlücke, die wir in der Kritik des Konzepts von Meyer/Rowan festgestellt hatten, läßt sich auf der Grundlage der Mintzberg'schen Konzeption ein gutes Stück füllen: Die Wirksamkeit sozialer Normen (und damit auch von "Rationalitätsmythen")

<sup>79</sup> Dies zeigt sich insbesondere dort, wo Mintzberg der Frage nachgeht, in welcher Weise kollektive gesellschaftliche Akteure die großen und mächtigen Unternehmen kontrollieren bzw. regulieren können ("Who Should Control the Corporation", vgl. ebd., Part V, S.517-663). Dort entwirft der Autor das Bild der politisierten "Corporation", ein Szenario das weithin der Vorstellung Meyer/Rowans (1977) von der zunehmenden Institutionalisierung auch von Wirtschaftsorganisationen entspricht.

wird mit dem Machthandeln von gesellschaftlichen Akteuren verknüpfbar, die mit unterschiedlichen Machtressourcen ausgestattet sind. Damit wird auch die Möglichkeit eingeholt, daß sich Organisationen sozialen Normen aus der gesellschaftlichen Umwelt verweigern. Ferner wird es möglich, Einflußnahme externer Akteure auf Organisationen zu thematisieren und deren Mittel aufzuzeigen, ohne jede spezifische Einflußnahme definierter externer Akteure (z.B. im Rahmen einer "pressure campaign") als neuen Rationalitätsmythos fassen zu müssen, weil sozusagen "dazwischen" - zwischen Nichtbeeinflussung und Rationalitätsmythos - die Begriffe fehlen. In vielen Fällen externer Einflußnahme auf Organisationen ist es sinnvoll, in kombinierter Perspektive externe Machttakteure, ihre Machtquellen und die Mittel ihrer Einflußnahme zu analysieren und zugleich die sozialen Normen resp. Rationalitätsmythen zu identifizieren, die ihrem Einflußhandeln Schubkraft und Legitimation verleihen, unabhängig erst einmal von der Frage, ob sie sich auf diese Normen nur instrumentell beziehen. Rationalitätsmythen wären dann eben auch als "Kitt" oder "Schmiermittel" von Koalitionen gesellschaftlicher Akteure zu verstehen, die bestrebt sind, die "outcomes" von Organisationen zu beeinflussen. Dieser Gedanke kann erneut aufgegriffen werden, wenn wir uns mit Mintzberg den verschiedenen Machtkonstellationen in der internen Koalition und den Machtkonfigurationen zuwenden, die sich aus der Kombination von interner und externer Koalition ergeben.

Kritisch bleibt allerdings anzumerken, daß durch die Konzipierung von "sozialen Normen" als "Mittel" der Einflußnahme externer Akteure, die Gefahr besteht, die Trennung von Organisation und Umwelt zu überzeichnen. Soziale Normen, die in der Gesellschaft oder in einem Sektor Gültigkeit beanspruchen können, sind immer schon in der Organisation und nicht nur außerhalb (vgl. Scott 1983a). Oder anders ausgedrückt: Die Mintzberg'sche Konzeption ist in der Gefahr, soziale Normen zu eng als Mittel strategischen Handelns zu fassen und nicht auch als eigenständige soziale Tatsache, deren ungefragte Gültigkeit als Rationalitätsmythen sich den organisationsinternen Akteuren quasi von

selbst aufdrängt. Legitimation von Organisationen gegenüber der institutionalisierten Umwelt durch die Befolgung von Rationalitätsmythen wird eben gerade durch den auch in der Organisation vorhandenen Legitimitätsglauben gestützt<sup>80</sup>. Somit zeigt sich, daß die Verschränkung einer institutionellen und einer Machtperspektive auf Organisationen das nicht ganz einfach zu lösende Problem aufwirft, beide Perspektiven richtig auszubalancieren.

## **2.5 Die interne Koalition: Systeme legitimer Machtausübung und der systematische Ort organisatorischer (Mikro)politik**

Wie auch immer die Machtverteilung in der externen Koalition aussehen mag, das Herz des organisatorischen Machtsystems liegt im Innern der Organisation, in der internen Koalition. Hier werden die Tätigkeiten ausgeführt, hier werden die Ziele formuliert (vgl. Mintzberg 1983, S.110). Der nun folgenden Darstellung der internen Machtverteilung nach Mintzberg liegt folgendes Bild zugrunde: Die von der externen Koalition ausgehende Macht wandert über die formale Organisationsbildung in die Organisation hinein, wird (formal) an der Spitze der Organisation gebündelt (CEO) und diffundiert dann in unterschiedlicher Weise zu den verschiedenen Gruppen der internen Machthaber (vgl. ebd. S.111). Im Verhältnis des Aufsichtsgremiums ("board"), als dem Repräsentanten der externen Koalition, zu der Organisationsspitze (dem "CEO"), dem offiziellen "Herren" über die interne Koalition<sup>81</sup>, ist das formale Verhältnis der externen zur internen Koalition gegeben. Da aber das Aufsichtsgremium nicht das einzige - und vielfach nicht einmal das wichtigste<sup>82</sup> - Mittel externer Einflußnahme darstellt, sondern diese auch über die anderen

<sup>80</sup> Wir erwähnten schon die problematische Bestimmung der "Ideologie" als internen "Influencer", sie ist sozusagen das Pendant zur Überbetonung der "sozialen Normen" als "Mittel" der externen Beeinflussung. Zudem müßte zum Verhältnis von "Ideologie" innerhalb der Organisation und "sozialen Normen" außerhalb der Organisation etwas Genaueres gesagt werden.

<sup>81</sup> Perrow spricht vom "master" (vgl. ders. 1986, S.260)

<sup>82</sup> Vgl. hierzu Mintzberg 1983, S.67ff

vorgestellten Wege (soziale Normen, formale Regulierungen, "pressure campaigns" und unmittelbare Einflußnahme) erfolgt<sup>83</sup>, kommt der Organisationsspitze auch die Aufgabe zu, die Ansprüche der verschiedenen externen Machthaber zu konsolidieren (vgl. ebd. S.113f).

Die Organisationsspitze ihrerseits wird von den externen Machthabern dafür verantwortlich gemacht (und notfalls sanktioniert), die externen Ansprüche in interne Aktion umzusetzen. Dazu bedarf es der Organisation, hier zu verstehen als der formalen Struktur von Stellen, der Delegation von Verantwortung entlang der Kette formaler Machtbefugnis ("chain of authority"), der Stabsstellen, die für die Unterstützung des operativen Kerns der Organisation und der Linie und für die Gestaltung der Struktur der Organisation zuständig sind. Diese von Mintzberg idealtypisch konstruierte Formalstruktur der Organisation, über die die Organisationsspitze die beabsichtigten Aktionen in Gang setzt und kontrolliert, liefert die typisierten Gruppen interner Machthaber, die wir eingangs schon kennengelernt hatten (vgl. ebd. S.114f). Mintzberg analysiert die verschiedenen Gruppen in ihren jeweiligen Rollen, die ihnen in der formalen Organisation zukommen, und die Möglichkeiten und Optionen interner Einflußnahme aufgrund ihrer Stellung in der Organisation (vgl. ebd. S.119-139)<sup>84</sup>.

Wir konzentrieren uns im folgenden auf den für unsere Analyse zentralen Argumentationsstrang, die systematische Verknüpfung von formaler und legitimer Machtausübung - insbesondere vermittelt über die formalen Organisationsstrukturen - und informaler, illegitimer Machtausübung, bei Mintzberg Politik genannt.

Mintzberg unterscheidet vier "Systeme interner Machtausübung" (vgl. ebd. S.116ff):

<sup>83</sup> "The external influencers do not talk to the organization in one clear voice" (ebd., S.113).

<sup>84</sup> Ausführungen hierzu sparen wir uns. Auf Interessenlagen, Machtquellen und Einflußnahme interner Akteursgruppen kommen wir später mit Fallmaterial zurück.

- (1) Das System der formalen Machtausübung ("system of authority")
- (2) Das System geteilter Normen und Überzeugungen der Organisationsmitglieder ("system of ideology")
- (3) Das System der professionalisierten Fachkenntnis ("system of expertise")

Diese drei gelten als legitime Systeme der Machtausübung.

- (4) Das System der Politik ("system of politics") als das illegitime System der Machtausübung in den Poren der legitimen Systeme.

#### Legitime Systeme der Machtausübung in der Internen Koalition

Das (1) **"System of authority"** ist das Basissystem. Es ist auf der formalen Macht der Organisationsspitze begründet, Organisation zu konzipieren, um zielgerichtete Entscheidungen und Tätigkeiten ins Werk zu setzen und deren Einhaltung zu kontrollieren. Mintzberg faßt darunter vor allem die Gestaltung der "Superstruktur" der Organisation, der Belohnungssysteme, der persönlichen Anweisungs- und Kontrollsysteme, des bürokratischen Anweisungs- und Kontrollsystems (Standardisierung und Formalisierung von Tätigkeiten und Outputs) und der kompletten Kette der formalen Machtbefugnisse, durch die die formalen Ziele in schrittweiser Operationalisierung in Tätigkeiten umgesetzt werden (vgl. S.140ff). Mit dem "System of authority" ist im Grunde das rationale Akteursmodell der Organisation nach Allison (1971) umschrieben: "Tangible goals are fed in at the top and the whole organization is then consciously designed as a logically integrated chain of means and ends to accomplish them" (ebd., S.149). Nach Jahrzehnten der Kritik am bürokratischen Organisationsmodell bedarf es keiner elaborierten Begründung mehr, daß hinter den Annahmen dieses Modells eine Reihe von "tricky issues" verborgen ist. Das wichtigste liegt wohl darin begründet, daß die Organisationsspitze in der Regel nicht in der Lage ist, klare, sich nicht widersprechende formale Ziele aufzustellen und diese durch die Kette der Anweisungs- und Kontrollbefugnisse hindurch zu operationalisieren (vgl. ebd. S.150).

Wir würden hier mit Meyer/Rowan ergänzen, daß das formale System der Machtausübung seinerseits durch einen mächtigen, modernen Mythos gestützt wird: Durch die "Bürokratie" als weithin anerkanntes Mittel effizienter, zielgerichteter Tätigkeit und legitimer Herrschaft, die im Bild der rationalen Verwaltung mit Berechenbarkeit und Handeln ohne Ansehen der Person verknüpft ist. "Bürokratie" als Rationalitätsmythos sichert somit nach außen und innen Legitimation.

In die Lücken des formalen Systems der Machtausübung treten die informalen Systeme (2) "Ideologie" und (3) "Expertise".

(2) Ein **"System of Ideology"** entsteht nach Mintzberg durch verschiedene, abgestufte Formen der Identifikation der Organisationsmitglieder mit den "tradierten" Zielen (bzw. der grundlegenden "Mission") der Organisation. Es wird durch diese Identifikationsmechanismen seinerseits reproduziert: natürliche Identifikation, Identifikation durch Selektion (Rekrutierung und Aufstiegsförderung), durch Zwang oder Druck hervorgerufene Identifikation (organisationsinterne Sozialisation bzw. Indoktrination) und kalkulierte Identifikation. Das "System of Ideology" ist zwar informal, ist aber dennoch ein Mittel der legitimen Machtausübung. Es wirkt über die Mechanismen der Identifikation prinzipiell funktional im Sinne der formal nicht eindeutig formulierbaren bzw. operationalisierbaren, aber eben "richtig verstandenen" Ziele oder "Missions" der Organisation. Wenn das "System of Ideology" stark ausgeprägt ist, ist zu erwarten, daß die anderen Systeme der Machtausübung schwach ausgeprägt sind und die Machtverteilung nivelliert ist, da bei von allen Mitgliedern verinnerlichten Werten und Normen die Delegation von Entscheidungen und Verantwortung mit einem großen Vertrauensvorschuß versehen werden kann (vgl. 151-162).

(3) **"System of Expertise"**. Viele komplexe Organisationen sind ferner auf Fachwissen angewiesen, das nur durch externe Sozialisationsprozesse erworben werden kann. Expertenarbeit kann nicht oder nur begrenzt durch formale Strukturen angewiesen und kontrolliert werden und wird gerade wegen der Lücken des Systems formaler Machtausübung notwendig (Grenzen der Standardisierung und Formalisierung von Arbeit). Auf der Grundlage von Experten-



arbeit entsteht das informale Machtsystem des Expertentums, das aus dem formalen System der Anweisung und Kontrolle Macht abzieht. Es hat - anders als das System of Ideology" eine differenzierende Wirkung auf die Machtverteilung in der internen Koalition. Es verteilt Macht nach dem Gesichtspunkt spezialisierter Fähigkeiten und Kenntnisse und ist der "natürliche" Widerpart zum "System of Ideology". Zum wirklichen Machtfaktor in Organisationen wird Expertentum aber nur, wenn es an kritische Funktionen geknüpft ist<sup>85</sup>. "Power in the organization is bestowed on those who find a critical function in which to practice their irreplicable expertise" (ebd., S. 170). Auch das "System of Expertise" ist als legitimes System der Machtausübung konzipiert, unterstellt, daß es - rational konzipiert - zur besseren Koordination (in den technischen und Unterstützungsstäben) und unmittelbaren Aufgabenerledigung (bei qualifizierten Mitgliedern des operativen Kerns) führt (vgl. ebd. S.166) und daß es durch die formale Machtstruktur autorisiert ist (vgl. ebd. S.172).

Auch hier ist mit Meyer/Rowan der Hinweis angebracht, daß die Legitimation, die dem Expertenstatus jenseits aller tatsächlichen Beiträge zur Aufgabenerledigung und jenseits der formalen Legitimation durch die Organisationsspitze zukommt, durch die Rationalitätsmythen gestützt wird, die mit der Herausbildung von Fachberufen und Wissenschaft im Zuge säkularer Rationalisierung moderner Gesellschaften verknüpft sind.

Der Expertenstatus kann aber auch zur Verfolgung individueller Interessen von Experten oder Gruppen von Experten genutzt werden, die im Widerspruch zu den (formalen) Zielen der Organisation stehen.

#### **Illegitime Machtausübung als Politik in den Lücken der legitimen Systeme der Machtausübung**

"In delegation is discretion. And discretion opens the way to

<sup>85</sup> Wir erinnern uns an die Definition der "primären Machtquellen" ("prime bases of power"), darunter: "control of (...) a technical skill, or a body of knowledge, any one critical (Herv. d.d.V.) to the organization" (ebd., S.24). "Kritische Funktionen" (vgl. ebd., S.166ff) eröffnen Unsicherheitszonen, die für Machthandeln genutzt werden können (vgl. Crozier/Friedberg 1979).

the play of another, special kind of power, political power. A system of Politics arises in the Internal Coalition (Mintzberg 1983, S.171). Mintzberg gibt eine knappe Definition seines Politik-Begriffs:

"Politics refers to individual or group behaviour that is informal, ostensibly parochial, typically divisive, and above all, in the technical sense, illegitimate - sanctioned neither by formal authority, accepted ideology, nor certified expertise (though it may exploit any one of these)" (ebd., S.172).

Politik entsteht also - wie wir schon hörten - aus den Problemen bzw. Lücken der anderen Systeme der Machtausübung und aus den innerhalb dieser Systeme nicht befriedigten Bedürfnissen der Machtakeure ("intrinsic needs") (vgl. ebd., S.173).

Um die Entstehung von Koalitionen von Akteuren innerhalb und außerhalb von Organisationen - wobei unser Interesse insbesondere dem Fall institutionalisierter Organisationen gilt - besser verstehen zu können, müssen wir uns diesen Einfallstoren für Politik etwas genauer zuwenden.

Mintzberg führt sechs Mechanismen auf, über die sich Einfallstore für Politik öffnen<sup>86</sup>. Die ersten beiden beschreiben verbreitete Probleme im formalen Machtsystem der Organisation bzw. bei der Verfolgung der formalen Organisationsziele, worüber die formale Machtausübung geschwächt wird. Die anderen vier umschreiben die Anknüpfungspunkte für die Verfolgung individueller Bedürfnisse von Internen, von denen einige gänzlich persönlich motiviert sind, anderen durch formale Positionsmacht oder Expertentum Vorschub geleistet wird (vgl. ebd. S.174).

#### **(1) Verzerrung von Zielen im Zuge der Operationalisierung**

Die formalen Organisationsziele werden teilweise ersetzt, weil die Operationalisierung der Ziele, das Herunterbrechen auf organisatorische Subsysteme und deren bürokratische Kontrolle unvermeidlich unvollständig ist. Zum einen werden oftmals nur be-

<sup>86</sup> Die Darstellung schließt an die gängige Kritik des zweckrationalen bzw. ökonomischen Modells an (vgl. hierzu auch U.Berger 1988; Becker u.a. 1988; Perrow 1986).

stimmte Ziele operationalisiert und andere nicht, so daß - insbesondere vermittelt über Belohnungssysteme, die an operationalisierten, oftmals quantifizierbar operationalisierten Zielen ansetzen - eine Tendenz erwächst, die operationalisierten und hier in erster Linie die quantifizierten Ziele auf Kosten der anderen zu verfolgen. Zum anderen kann die Operationalisierung, dort wo sie vorgenommen wird, nur unvollkommen gelingen (vgl. ebd., S.176).

Dieses Dilemma<sup>87</sup> tritt schon bei dem vermeintlich klar zu operationalisierenden "Ziel" Profit in privaten Wirtschaftsorganisationen auf, erst recht jedoch bei anderen Organisationstypen wie Dienstleistungsorganisationen mit oftmals vielfältigen, widersprüchlichen und nur qualitativ umschreibbaren Zielen. In solchen Situationen scheint es dann noch mehr zur Verzerrung beizutragen, wenn innerhalb des komplexen und amorphen Zielbündels einzelne Ziele operationalisiert oder gar quantifiziert werden, da diese Ziele dann zu dominanten Orientierungspunkten des Handelns der Akteure werden, während andere Ziele demgegenüber verschwimmen. Eine solche Zielverzerrung wird oftmals durch formale oder informelle Belohnungssysteme noch unterstützt (vgl. ebd. S.175).

Um Ziele operationalisieren zu können, muß über sie Einverständnis herrschen, sie müssen stabil sein und in quantifizierbare Begriffe übersetzt werden und die Manager müssen bereit sein, sie zu übersetzen (vgl. ebd. S.174). Letzere Bedingung scheint auf den ersten Blick überflüssig. Aber gerade in Organisationen, die mit mehreren, mächtigen externen Akteuren (einer gespaltenen externen Koalition) konfrontiert sind, mag die Organisationsspitze sich scheuen, Ziele zu operationalisieren, weil sie befürchten muß, in jedem Fall Einspruch von oder Konflikte mit anderen externen Machtakteuren zu provozieren, die sich in der Operationalisierung nicht ausreichend wiederfinden (vgl. ebd.).

Institutionalisierte Organisationen in pluralistischen Umwelten, wie wir sie im vorigen Kapitel skizziert haben,

<sup>87</sup> Es wurde verschiedentlich von anderen Autoren thematisiert (vgl. u.a. U.Berger 1984, 1988; Ortmann 1990)

sind offenbar in besonderer Weise diesen Prozessen der Zielverzerrung ausgesetzt. In der bundesdeutschen Arbeitsverwaltung, auf die wir ja noch näher zu sprechen kommen, finden wir z.B. viele notwendigerweise unvollkommene, teilweise sogar quantifizierte Operationalisierungen von Teilzielen aus einem komplexen Set von inkonsistenten Zielen, was in der Praxis zu Zielverschiebungen führt. So werden z.B. in der Arbeitsvermittlung verschiedene Output-Größen in Zahlen gemessen, wie "Zahl der Vermittlungen pro Arbeitsvermittler", "Laufzeit offener Stellen", während andere Outputgrößen gar nicht meßbar sind oder nicht operationalisiert werden (z.B., ob sich eine getätigte Vermittlung bewährt, ob ein Arbeitsloser zur eigenen Arbeitssuche motiviert wurde, ob bei Vermittlungen die Kriterien berücksichtigt wurden, die auf die Förderung benachteiligter Personengruppen zielen u.ä.). Die Arbeitsamtsbeschäftigten beklagen vor dem Hintergrund einer eigenen Interpretation der Zielsetzung ihrer Arbeit die "Zahlengläubigkeit" der Kontrollmechanismen (vgl. Bahnmüller/Faust 1990, S.116), die ihr Arbeitshandeln, vermittelt über die Orientierungen ihrer Vorgesetzten, in die Richtung der solchermaßen formalisierten Zielgrößen lenkt. So hat die Verwaltungsspitze z.B. die Kritik externer Akteure an der mangelnden Einschaltung in den Arbeitsmarkt in eine operationalisierte Zielgröße für die Arbeitsvermittler umgesetzt: 20% der Arbeitszeit müssen für Außendienst aufgewendet werden und die Bürokratie wird angewiesen, die Einhaltung dieser Zielgröße zu überwachen. Arbeitsvermittler machen darauf aufmerksam, daß diese formale Vorgabe dazu führen kann, daß der Vermittler zwar (vermutlich nur kurzfristig) mehr offene Stellen akquiriert, aber nicht mehr dazu kommt, selbst die offenen Stellen, die ihm ohne Außendienst ins Haus kommen, in vertretbarer Zeit zu besetzen. So kann gerade durch die Erzwingung der Operationalisierung "20% Außendienst" das eigentliche Ziel "verstärkte Einschaltung in den Arbeitsmarkt" verfehlt werden.

## (2) Suboptimierung

Verzerrung von Zielen kann auch aufgrund des Phänomens der Suboptimierung entstehen. Suboptimierung entsteht immer dann, wenn die Gestaltung der "Superstruktur" der Organisation (v.a. der Abteilungs- oder Divisionsbildung und die Zuordnung von entsprechenden Handlungsprogrammen) nicht - wie im rationalen Modell unterstellt - sozusagen automatisch ein Gesamtoptimum aus der Verfolgung der Teiloptima generiert. Nach Mintzberg ist die Vorstellung, aus der Summe der Teiloptima erwachse, gemessen an den zugrundegelegten Zielen, automatisch ein Gesamtoptimum, eine höchst voraussetzungsvolle Annahme (vgl. ebd. S.176f).

Es gibt vielfältige Belege (vgl. ebd.), daß sich die Handlungs-

programmierung der Subeinheiten verselbständigen kann, die Mitglieder der Subeinheiten nur die Probleme wahrnehmen, die mit ihrem Handlungsprogramm erfaßt werden, und nur diejenigen Lösungen vorschlagen, die mit ihrer Suboptimierungsregel kompatibel sind. In diesem Problemfeld sind die klassischen Konflikte zwischen den funktionalen Hauptabteilungen in Industrieunternehmen oder zwischen Divisions (mit überlappenden Kunden- und Produktbereichen) angesiedelt. Z.B.: Der Verkauf orientiert sich an Umsatzgrößen, ohne auf die Erträge bzw. Deckungsbeiträge der Produkte zu achten, die Produktion orientiert sich an den Herstellkosten, ohne sich um dem entgegenstehende Forderungen des Verkaufs zu scheren, die Entwicklung orientiert sich an innovativen Produkten, ohne sich für die Herstellkosten zu interessieren<sup>88</sup>. Verselbständigung von Suboptimierungsregeln wird somit zum Einfallstor für "Politik". Zielverschiebung kann aber schon allein durch die geflissentliche Befolgung von Subzielen eintreten, ohne daß die Akteure damit individuelle oder Gruppeninteressen verbinden.

Die geschilderten Effekte können schon bei recht eindeutigen Zielen auftreten, erst recht jedoch in Organisationen mit unklaren und inkonsistenten Zielen. Hier ist die Herausbildung einer konsistenten Superstruktur definitionsgemäß ausgeschlossen. Im Vorgriff auf unsere Fallstudie: In der Arbeitsverwaltung sind Optimierungskonflikte z.B. in der Aufgabenverteilung der beiden Hauptabteilungen "Arbeitsvermittlung und -beratung" und "Leistung", programmiert. Sie haben mit den selben Kunden zu tun, sind aber jeweils mit einer spezifischen Handlungsprogrammierung ausgestattet. Die formale Zielvorgabe lautet "Vermittlung in Arbeit" resp. "Besetzung von offenen Stellen" und "Gewährung von Leistungen zum Lebensunterhalt" für Anspruchsberechtigte während der Zeit der Arbeitslosigkeit. Da die Leistungsgewährung an die Prüfung der Anspruchsberechtigung geknüpft ist und diese u.a. die Überprüfung der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt umfaßt (Arbeitswilligkeit), was wiederum nur durch das Tätigwerden der Arbeitsvermittler geschehen kann, ist eine säuberliche Trennung in zwei gesonderte Handlungsprogramme nicht möglich. In der organisatorischen Alltagspraxis erweist es sich als unabwendbar, das sehr

<sup>88</sup> Vgl. hierzu die heutzutage mit Vehemenz vorgetragene Kritik an der funktionalen Organisationsstruktur von Industrieunternehmen (vgl. u.a. Womack u.a. 1991), wobei aber nicht vergessen werden darf, daß nach anderen Kriterien konstruierte "Superstrukturen", z.B. divisionale, zwar nicht die Suboptimierungsprobleme der funktionalen Struktur, dafür aber anders gelagerte aufweisen können.

elaborierte System formaler Handlungsprogramme und Kontrollen zur berufsfachlichen Auffüllung hin zu öffnen: Wahrnehmung der Handlungsspielräume durch Fachkenntnisse und durch über eine Fachausbildung erworbene Orientierungen. Zugleich wird aber auch der Weg frei für "politische" Einflußnahme (vgl. Bahnmüller/Faust 1991b; Eberwein/Tholen 1987a; Grimmer 1986b).

### (3) Ziel-Mittel-Verkehrung

Hier behandelt das Organisationsmitglied oder eine Gruppe ihre Aufgabe als Zweck an sich. Mintzberg faßt hierunter anders als bei den beiden vorangegangenen Mechanismen die resultierende Zielverschiebung nicht als Emergenzphänomen struktureller Unzulänglichkeiten sondern als Ergebnis intentionalen Verhaltens (vgl. ebd. S.178). Für dieses Phänomen gibt es eine Fülle von Belegen in der Literatur (vgl. ebd., S.178f). Die Basis für Zweck-Mittel-Verkehrung liegt zum einen in dem zuvor genannten Mechanismus der Zielverkehrung durch Suboptimierung begründet, die eben von einzelnen Personen, aber auch ganzen Abteilungen zur Verselbständigung der subspezifischen Mittel genützt wird<sup>89</sup>. Zum anderen kann auch (kritisches) Expertentum die Basis für Zweck-Mittel-Verkehrung bilden. "The rule of the tool comes into play" (Mintzberg 1983, S.179). Selznick (1966, X)<sup>90</sup> spricht von der "tyranny of means" und der "impotence of ends".

Zweck-Mittel-Verkehrung und die Öffnung für "Politik", die damit einhergeht, ist ein wichtiger organisationsinterner Anknüpfungspunkt für Koalitionen aus den internen Experten der technischen Stäbe und externen Akteuren (EDV-Hersteller, industriepolitische Förderinstitutionen), die sich um den Computer-Mythos gruppieren, durch ihn zusammengehalten und gefördert werden und ihrerseits zu seiner vollen Blüte beitragen. Wie wir sehen werden, schließt dieser Gedanke direkt an den 5. Mechanismus der (mikro)politischen Öffnung des Systems der formalen Machtausübung nach Mintzberg (vgl. ebd., S.181) an: "Direkte Verbindungen zu externen Machtakteuren".

### (4) Gruppendruck

Wir nähern uns dem Phänomen der "subversiven" Aktion. Direkte

<sup>89</sup> Ein klassisches Phänomen wird mit dem "Dienst nach Vorschrift" umschrieben.

<sup>90</sup> Vorwort zur 2. Auflage von "TVA and the Grass Roots" von 1949

und bewußte Verfolgung von individuellen bzw. Gruppeninteressen in Verletzung organisatorischer Interessen tritt auf den Plan. Gruppenbildung und die Verfolgung von Gruppeninteressen kann in Organisationen in vielfältiger Form in den Lücken der formalen Organisation auftreten; seine Entstehung und konkrete Ausgestaltung wird vor allem durch die Gestalt der "Superstruktur" selbst befördert. Typische Beispiele sind die Konflikte zwischen "Stab" und "Linie"<sup>91</sup>, die als strukturell angelegter Konflikt um die richtige Interpretation der Zuständigkeiten beginnen und sich zur Herausbildung von Gruppenidentitäten und mikropolitischen Verfolgung von Gruppeninteressen weiterentwickeln (vgl. Mintzberg 1983, S.180).

#### **(5) Direkte Verbindung zu externen Machtakteuren**

Verschiedene Stellen in Organisationen haben unmittelbaren Zugang zu externen Machtakteuren. Diese Beziehungen können sich in den Lücken des formalen Systems der Machtausübung verselbständigen, so daß die Inhaber der "Grenzstellen" sich der Belange der externen Akteure in anderer Weise annehmen als es das formale Handlungsprogramm, in dem die Ansprüche der externen Akteure ausbalanciert sind, vorsieht.

Die klassischen Beispiele hierfür sind "Grenzstelleninhaber" in Verkauf und Einkauf, die sich eher als Promotoren der Interessen der Kunden bzw. Lieferanten verstehen. Solche direkten Beziehungen können insbesondere auf der Grundlage von Suboptimierung entstehen. Die Handlungsspielräume der "Grenzstellen"-Inhaber können durchaus im "wohlverstandenen" Interesse der Gesamtorganisation wahrgenommen werden<sup>92</sup>, sie sind aber auch offen für die Verfolgung überwiegend persönlicher Interessen des Organisati-

<sup>91</sup> Vgl. hierzu eine Fülle von empirischen Belegen bei Mintzberg selbst (1983, S.201ff), für die Bundesrepublik Deutschland ist der Konflikt zwischen Arbeitsvorbereitung und Meistern ein typischer Fall (vgl. Brünnecke/Deutschmann/Faust 1992 und dortige Literatur)

<sup>92</sup> So z.B., wenn z.B. ein Verkäufer ein formales Handlungsprogramm "übersieht", das ihm vorschreibt, nur bestimmte Lieferbedingungen (Termine, Rabatte, Mindestbestellmengen) zu akzeptieren, er aber im Interesse einer langfristigen Kundenbeziehung Ausnahmemöglichkeiten in das Handlungsprogramm "hineininterpretiert".

onsmitglieds (informale Kooptation bei Externen, Bestechung durch materielle Zuwendungen eingeschlossen) (vgl. ebd., S. 181f).

#### **(6) Intrinsische Bedürfnisse der Organisationsmitglieder**

Jetzt kommt endgültig das "pralle Leben" ins Spiel: "Political power in its rawest form" (ebd., S.182). Anders als bei externen Machtakteuren ist für interne die Organisation nicht nur ein Mittel unter vielen, ihre persönlichen Ziel zu verfolgen. Es ist **der Ort, das Mittel** zur Befriedigung ihrer intrinsischen Bedürfnisse, da sie ihr (Arbeits)leben dort verbringen (vgl. ebd., S.183). Aus allen Poren der legitimen Machtausübung dringen diese Bedürfnisse vor, wo immer sich irgendwelche Quellen der politischen Machtausübung auftun.

#### **Die Systeme der Machtausübung im Zusammenspiel**

Die sechs Gründe, warum legitime Machtausübung in Organisationen unterminiert wird, sich also das Feld für Politik öffnet, wirken in der Regel zusammen, "im Konzert". Die Chancen für Organisationsmitglieder, zum politischen Mitspieler zu werden, sind aber ungleich verteilt. Den einen verbleibt nur politischer Wille und Geschicklichkeit; andere nutzen privilegierte Informationsmöglichkeiten und Zugang zu Mächtigen (externen oder internen) für politische Spiele; wieder andere können über den eigenen Zugang zur Ressource formaler Macht oder (kritischem) Expertentum diese legitimen Systeme der Machtausübung in illegitimer, d.h. politischer Art und Weise ausbeuten (vgl. ebd., S.183ff).

Mintzberg diskutiert in der Folge (vgl. ebd. S.187-217) eine Vielzahl politischer Spiele, die typischerweise in Organisationen ablaufen. Er verwendet hier die Spielmetapher in ähnlicher Weise wie Allison (1971) und Crozier/Friedberg (1979). Ungeachtet des heuristischen Werts dieser typisierten Spiele für Organisationsanalyse bleibt allerdings der theoretische Stellenwert der Typologie undeutlich. Eine gewisse Beliebigkeit fällt auf: Warum gerade diese Spiele, könnten nicht noch eine Reihe von anderen hinzugefügt werden? Diese Frage zu stellen, heißt nicht, zu übersehen, daß einer Reihe von Spielen eine hohe Plausibilität zukommt (z.B. das "Line Versus Staff Game"; "Expertise Game"), die nicht zuletzt in der Auswertung einer Fülle von empirischen Studien begründet liegt. Die Stärke des Mintzberg'schen Ansatzes liegt aber vor allem

darin, daß er der Spielmetapher überhaupt einen systematischen Ort zuweist (s.o.), ihr also den Charakter der Beliebigkeit nimmt, indem die Spiele, die Spieler und deren Machtressourcen immer an die legitimen Systeme der Machtausübung rückgebunden bleiben (vgl. zu dieser Problematik auch Ortman 1988a).

Wie aber soll man sich das Zusammenspiel der verschiedenen Systeme der Machtausübung vorstellen? Wenn wir Mintzberg's Bild in der gebotenen Kürze folgen, als ein Zusammenspiel, in dem in unterschiedlichen Organisationen und zu unterschiedlichen Zeiten (z.B. Gründungsphase, Wachstum, Krise) die verschiedenen Systeme entweder in gebündelter Form eine Machtkonzentration in der Internen Koalition bewirken oder die Macht sehr stark über die Organisation hinweg verteilt wird. "Power in the organization seems to be a pulsating phenomenon" - so das von Mintzberg verwendete Bild (vgl. ebd. S.219). Anstatt aber in eine Richtung zu wirken, ist normalerweise zu erwarten, daß die verschiedenen Systeme der Machtausübung (zu unterschiedlichen Zeiten) in unterschiedliche Richtungen wirken (vgl. ebd. S.222), bzw. einzelne Systeme der Machtausübung sozusagen die Führung übernehmen.

Mintzberg diskutiert die verschiedenen denkbaren Fälle durch (vgl. ebd. S.222-231). Er weist z.B. darauf hin, daß das System der Politik in der Lage ist, Blockierungen gegen organisatorischen Wandel aufzuheben, die aus den anderen Systemen der Machtausübung resultieren (vgl. ebd. S.229). Oder das "System of Ideology" ist in der Lage, das organisatorische Grundgerüst der Machtverteilung mit "Leben" zu füllen und Beschränkungen (die "Engstirnigkeit") zu überwinden, die aus den anderen Systemen der Machtausübung resultieren.

Viel von diesen materialreichen Ausführungen liefert erhellende Einblicke in organisatorisches Geschehen. Problematisch erscheint aber, daß den Prozessen der Machtverteilung zwischen den verschiedenen Einflußsystemen eine funktionale Deutung zugrundegelegt wird. Wie auch immer die Machtverteilung sein mag, welches der Systeme auch immer die Führung haben mag, ob legitime Machtausübung vorherrscht oder illegitime (die vielleicht später wieder in legitime einmündet), letztlich sind diese Prozesse - durch die organisationsinterne "invisible hand" - auf die "broader needs of the organization" gerichtet. Sicher, Mintzberg diskutiert in voller Breite die Möglichkeiten des "Mißbrauchs" jedes der Einflußsysteme, der diese "dysfunktional" für die

Organisation machen kann. In besonderer Weise gilt dies für das System der Politik. Aber auch das System der Politik kann (s.o.) funktional wirken, "can work on behalf of the organization" (ebd., S.226). Mintzberg schließt den Abschnitt damit, darauf hinzuweisen, daß jedes der Systeme eine funktionale oder dysfunktionale Seite haben kann ("'Rational' in terms of organizational needs", ebd., S.231). Es wird aber nicht expliziert, was funktional oder dysfunktional heißen soll, worin die "broader needs of the organization" liegen können, welches der Bezugspunkt der "Rationalität" wäre. Die Ziele der Organisation können es nicht sein, da ja die Ziele, verstanden als "Intentions behind Decisions or Actions", selbst erst aus der Machtperspektive erwachsen. Offenbar schwebt Mintzberg eine Art "natürlicher Ausleseprozeß" vor, der die Systeme der Machtausübung auf die Funktionalität orientiert. Dies wird deutlich, wenn er z.B. schreibt: "The System of Politics acts in a Darwinian way to ensure that the strongest members of the organization are brought into positions of leadership" (ebd., S.226). Bezugspunkt für Rationalität der Machtspiele wäre dann das "Überleben" der Organisation<sup>93</sup>. Es bleibt aber offen, wie man sich den Mechanismus der "invisible hand" vorzustellen hat<sup>94</sup>.

#### Dominante Typen Interner Koalitionen

Mintzberg entwickelt in der Folge eine Typologie der Internen Koalition, die von dem Gedanken getragen ist, daß immer eines der Systeme der Machtausübung dominant ist. Innerhalb des Sy-

<sup>93</sup> "The System of Politics seems to work as a kind of 'invisible hand' in the organization - 'invisible underhand' would be a better term - to set things straight" (ebd., S.230).

<sup>94</sup> In "ökologischen", "evolutionstheoretischen" oder "natürlichen" Organisationstheorien (vgl. Scott 1986, S.119ff, S.180ff; Becker u.a. 1988, S.98ff) wirkt "Darwin" zumindest nicht in der Organisation, sondern erst in der Interaktion mit der Umwelt und der darüber vermittelten "Auslese" der überlebensfähigen Organisationen. Ob Mintzberg wirklich eine evolutionstheoretische Perspektive hat, oder evolutionstheoretisches Versatzstück nur als Analogien einführt, ist an dieser Stelle wohl schwer zu entscheiden. Im weiteren Gang seiner Argumentation zeigt sich aber eine starke Neigung zur Metapher der "natürlichen" Verbindungen, z.B. wenn er bestimmte Kombinationen zwischen internen und externen Koalitionen als mehr oder weniger "natürlich" einstuft (vgl. ebd. S.296).



stems der formalen Machtausübung unterscheidet er darüberhinaus noch zwischen den beiden Formen der Machtausübung, der persönlichen und der bürokratischen. So entstehen **fünf Typen der internen Koalition: Die (1) personalisierte, die (2) bürokratische, die (3) ideologische, die (4) professionelle und die (5) politisierte** (vgl. im einzelnen ebd. S.231-242).

Wir können uns dieser Typologie bedienen, wenn wir sie als Idealtypen verstehen<sup>95</sup>. Auch nach Mintzberg können die verschiedenen Systeme der Machtausübung nebeneinander mit gleicher Bedeutung existieren. Er nennt diese Fälle dann "hybride" Fälle. Es gibt auch plausible Gründe anzunehmen, daß z.B. ein dominantes System formaler Machtausübung in der bürokratischen Form dazu tendiert, das System der Ideologie auszuschließen, Expertentum zu entmutigen, so daß sich Politik nur in abgeschwächter Form entwickeln kann. Problematisch erscheint allerdings auch hier die Unterstellung, daß es eine "natürliche Tendenz" zur Herausbildung einer der dominanten Formen gibt. Die Hypothese wird von Mintzberg selbst dadurch eingeschränkt, daß die Dominanz "zumindest temporär" erwächst (vgl. ebd., S.234). Ob aber das "Pulsieren" der Macht von einem System zum anderen in (wie immer) kurzen Zeiträumen, besser als hybride Form über einen längeren Zeitraum oder als unterschiedliche dominante Formen für den jeweils gewählten Zeitraum aufzufassen ist, bleibt eine offene Frage<sup>96</sup>. Die Dominanz-Annahme wird später zunehmend aufgegeben, z.B. wenn Mintzberg verschiedene Grade der Politisierung in der Machtkonfiguration der "Politischen Arena" einführt (vgl. ebd., S.430ff)<sup>97</sup>.

<sup>95</sup> Der methodische Stellenwert der "reinen Typen" bleibt bei Mintzberg in der Schwebe. Er versteht die "reinen Typen" durchaus als "overstated", als "Karrikaturen der Realität", als realitätsvereinfachend (vgl. ebd. S.296). Die "reinen Typen" entweichen dem Status eines nur analytischen Instrumentariums, da Mintzberg Tendenzen/Mechanismen unterstellt, die reale Organisationen in die Richtung der "reinen Typen" treiben.

<sup>96</sup> Als Beispiel für die politisierte interne Koalition dient ihm der Zustand einer Organisation, in der ein durch die formale Macht gestützter "Führer" durch politische Einflußnahme gestürzt werden soll und gestürzt wird. Selbst wenn das außerhalb der Bahnen legitimer Machtausübung geschieht (wahrscheinlich nur mit externer Unterstützung, wie Mintzberg ebenfalls unterstellt), bleibt das System der formalen Macht oder des Expertentums für weite Bereiche und das tägliche "Geschäft" der Organisation doch intakt. Eben diesen Fall der politisierten internen Koalition diskutiert Mintzberg später unter der Überschrift "Partial Political Arena" weit treffender (vgl. ebd., S.452). Ist dann aber noch sinnvoll, von der Dominanz des Systems der Politik zu sprechen?

<sup>97</sup> Es ist offensichtlich, daß Mintzberg eine begrenzte Zahl handhabbarer Typen der internen Koalition konstruieren muß, um in der Kombination mit den Typen der externen Koalition eine handhabbare Zahl von Machtkonfigurationen entstehen zu lassen. Daran ist auch nichts "Anrüchiges". Die Typologie kann -

## 2.6 Externe und Interne Koalition im Zusammenspiel: Machtkonfigurationen

Mintzberg entwickelt aus dem Zusammenspiel von interner und externer Koalition (in den typisierten Formen<sup>98</sup>) eine Typologie der **Machtkonfigurationen** von Organisationen. Diese wollen wir, dieses Kapitel abschließend, kurz vorstellen. Wir prüfen sie dann vor allem im Hinblick auf die Frage, ob und inwieweit sie für die Analyse von Machtprozessen in institutionalisierten Organisationen fruchtbar gemacht werden können.

Mintzberg hatte ja die Machtverteilung in der Externen Koalition und die daraus resultierenden Typen von Externen Koalitionen genauso wie die Machtkonstellationen in der Internen Koalition erst einmal unabhängig voneinander entwickelt, obwohl er nicht versäumt hat, darauf hinzuweisen, daß die Machtverteilung in beiden Koalitionen nicht unabhängig voneinander zu verstehen ist. Die Kombination von Typen interner und externer Koalitionen könnte nur dann rein mathematisch-kombinatorisch vorgenommen werden, wenn es keine solche Abhängigkeiten gäbe. Der Konstruktion der Machtkonfigurationen liegen folgende Basishypothesen zugrunde:

**\* Eine dominante Externe Koalition paßt am besten<sup>99</sup> zu einer bürokratischen Internen Koalition und befördert somit die Herausbildung der letzteren.**

Diese Hypothese wird vor allem über den Gedanken plausibel gemacht, daß der dominante externe Machttakteur am besten über "Bürokratie" auf der Basis operationalisierter Ziele seine

---

als Idealtypus verstanden - durchaus fruchtbar sein, es bedarf aber keines endogenen Mechanismus', der die Idealtypen hervorbringt.

<sup>98</sup> Wir behalten als Merkposten aus dem vorigen Abschnitt im Hinterkopf, daß die Dominanzunterstellung eines der Systeme der Machtausübung in der Internen Koalition problematisch ist.

<sup>99</sup> Mintzberg drückt die Beziehung mit dem verbalen Ausdruck "fits most naturally" aus.



Kontrolle über die Organisation ausüben kann. Neben Plausibilitätsargumenten zieht Mintzberg eine Reihe von empirischen Belegen hinzu, die die Hypothese stützen (vgl. ebd., S.296ff).

**\* Eine gespaltene Externe Koalition paßt am besten zu einer politisierten Internen Koalition und umgekehrt. Beide begünstigen ihr Gegenstück wechselseitig.**

Zwei Argumente spielen hier in erster Linie eine Rolle. Eine gespaltene externe Koalition tendiert zur Spiegelung in der internen Koalition, da interne Machtakeure die Möglichkeit haben, sich auf externe Quellen der Machtentfaltung zu beziehen. Umgekehrt tendiert eine politisierte interne Koalition dazu, die externe Koalition zu spalten, da interne Machtakeure versuchen werden, neue externe Akteure als Promotoren der internen Machtauseinandersetzung in das politisierte Feld zu ziehen und damit die externe Koalition zu spalten (vgl. ebd., S.299f).

**\* Eine personalisierte, ideologische oder professionelle Interne Koalition paßt am besten mit einer passiven Externen Koalition zusammen, während eine bürokratische Interne Koalition mit ihr kompatibel sein kann. Alle vier internen Koalitionen haben die Tendenz, eine passive Externe Koalition zu erzeugen.**

Für diese Hypothese bietet Mintzberg wiederum eine Fülle von Plausibilitätsüberlegungen an. Die Begründungen im Kern sind die beiden folgenden. Zum einen: Eine passive externe Koalition gibt Raum für die Herausbildung eines qualifizierten Machtzentrums im Inneren. Oder anders ausgedrückt: Die einzige Möglichkeit, die externe Koalition passiv zu halten, besteht darin, die Macht im Innern klar zu bündeln, in welchem der Systeme der Machtausübung auch immer. Zum anderen neigt jedes der Systeme, das intern dominiert, dazu, eine passive externe Koalition zu erzeugen (vgl. ebd., S.300f).

**\* Andere Kombinationen der Koalitionen oder der internen Systeme der Machtausübung rufen häufig gemäßigte oder heftige Konflikte hervor.**

Alle anderen Kombinationen, die in der Mintzberg'schen Diktion

nicht natürliche Kombinationen sind, tendieren dazu, entweder die interne Koalition zu politisieren und/oder die externe Koalition zu spalten.

Mit der vierten Hypothese verbindet Mintzberg die ersten drei zu einer Tendenz- und Prozeßaussage: "What we are saying in this fourth hypothesis is that the first three hypotheses define natural, consistent or harmonious combinations of the two coalitions, combinations that are therefore more likely to occur and more likely to be stable when they do" (ebd., S.305). Die nicht-natürlichen Kombinationen versteht Mintzberg in der Folge dann als Durchgangsstadien zwischen natürlichen Zuständen, dies wiederum - wie schon bei der Diskussion der Politik als Einflußsystem - durchaus auch als funktional für das Überleben der Organisation<sup>100</sup>.

Es muß angemerkt werden, daß Mintzberg im Zuge der 4. Hypothese auch die eingangs gemachte Annahme zur Disposition stellt, daß nur dominante Formen der internen Machtverteilung zugelassen sein sollen. Wenn die internen Systeme der Machtausübung um die Vorherrschaft streiten, gibt es nach Mintzberg zwei Möglichkeiten. Zum einen: Offener und heftiger Konflikt, der aber nur kurz anhalten kann, weil sonst die Organisation nicht überlebensfähig ist. Das Ergebnis wäre eine politisierte interne Koalition, die dann - dem Argument von oben folgend - eine gespaltene externe Koalition erzeugt. Eine solche Konstellation heftiger Politisierung wäre nur als Durchgangsstadium zu einer anderen Konstellation zu denken. Zum zweiten führt Mintzberg aber auch die Möglichkeit ein, daß die Vertreter der konkurrierenden Systeme der Machtausübung ihren Konflikt "moderieren", eine Übereinkunft erzielen und so die Konkurrenz der Einflußsysteme auf Dauer stellen. Eine solche Konstellation in der internen Koalition nennt Mintzberg eine "shaky alliance" (vgl. ebd., S.304). Diese Möglichkeit wird bei der folgenden Konstruktion der Machtkonfigurationen erst einmal ausgeblendet; sie würde die Konstruktion der Typen auch unmöglich machen. "Shaky alliances" bekommen dann als Modifikationen der Grundtypen wieder Bedeutung.

<sup>100</sup> Hier finden wir wieder die im Grunde "systemfremden" Argumente: Z.B. stellt Mintzberg die Frage: "How, after all, is an organization to effect a necessary but contentious transition from one of the natural combinations to another except by passing through a period of unnatural combination" (ebd., S.305)? In einer konsistenten Argumentation hätte ein solches Kriterium ("notwendiger Übergang") keinen Platz, "notwendige" Veränderungen könnten sich - konsistent argumentiert - nur aus veränderten Machtkonstellationen (intern oder extern) ergeben.

Aus den vier Basishypothesen resultieren dann die sechs "natürlichen" Kombinationen von externen und internen Koalitionen; diese ergeben jeweils eine Machtkonfiguration:

Externe Koalition	Interne Koalition	Konfiguration
Dominiert	Bürokratisch	Das Instrument
Passiv	Bürokratisch	Das Geschlossene System
Passiv	Personalisiert	Die Autokratie
Passiv	Ideologisch	Der Missionar Das Missionssystem <sup>101</sup>
Passiv	Professionell	Die Meritokratie
Gespalten	Politisiert	Die Politische Arena

## 2.7 Diskussion der Mintzberg-Typologie von Machtkonfigurationen

Im Zuge der Darstellung des Mintzberg'schen Konzepts sind wir schon auf eine Fülle von hilfreichen Hinweisen zum Verständnis von Organisationen in einer Machtperspektive gestoßen. Insbesondere erlaubt uns das Konzept externer und interner Machtakeure und ihrer Quellen und Mittel der Einflußnahme auf das organisatorische Geschehen, institutionalisierte Organisationen, die Wirkungsweise von Rationalitätsmythen ein Stück weit akteursbezogen und machtheoretisch zu reformulieren. Wir sind der Darstellung bis zum Grundgerüst der Machtkonfigurationen gefolgt. Im Anschluß daran diskutiert Mintzberg die verschiedenen "natürlichen" Konfigurationen im einzelnen (vgl. ebd., S.320-466). Dem können wir hier nicht in entsprechender Ausführlichkeit folgen. Auf "Treu und Glauben" sei versichert, daß diesen Analysen entlang den "reinen Typen" eine Fülle von Anregungen für Organisationsanalyse zu entnehmen ist. Auch die Anwendung des Instrumentariums auf die aktuelle und spannende Frage, ob und wie

<sup>101</sup> Im Original: "The Missionary"

große und mächtige Unternehmen, die in der Konfiguration dem Typ des "Geschlossenen Systems" entsprechen, durch externe gesellschaftliche Kräfte kontrolliert - oder besser gesagt: gegen die Gesellschaft "geöffnet" - werden können, trägt gute Früchte (vgl. ebd., S.517ff).

Trotzdem macht gerade die Stringenz, mit der die Konfigurationen entwickelt werden, Probleme. Es ist wohl eine methodisch-theoretische Schwäche, daß sich Mintzberg nicht wirklich zwischen der Alternative "Konstruktion von Idealtypen" und "Entwicklungsmodell" entscheidet. So wäre es durchaus möglich gewesen, die Machtkonfigurationen als reine Typen zu entwickeln (wie das Mintzberg durchaus verstanden wissen will, vgl. ebd., S.319), ohne auf einen "natürlichen" Konvergenzmodus zu den reinen Typen abzuheben. Die später vorgenommenen Annäherungen an reale Organisationen, bei denen die erwähnte Dominanzannahme eines der internen System der Machtausübung aufgehoben wird und somit hybride Typen zugelassen werden, könnten mit dem entwickelten Instrumentarium als Subtypen entwickelt werden, ohne sich die unnötige und nicht eingelöste Beweislast über notwendige Entwicklungspfade einzuhandeln. Man könnte mit dem Instrumentarium durchaus versuchen, Entwicklungspfade zu beschreiben, man müßte dies dann aber als empirisch zu lösende Aufgabe konkreter Organisationsanalyse auffassen.

### Macht "in und um institutionalisierte Organisationen"

Unsere Beschäftigung mit einer Machtperspektive auf Organisationen startete mit dem Argument, die institutionelle oder kulturelle Perspektive auf Organisationen bedürfe der Ergänzung durch eine Machtperspektive. Insbesondere über die Machtspiele, die aus einer gespaltenen externen Koalition (nach Mintzberg) erwachsen bzw. diese konstituieren, gewinnen wir ein tieferes Verständnis für Machtprozesse "in und um Rationalitätsmythen", deren Wirksamkeit eben gerade auch durch Machthandeln externer Akteure vermittelt ist.

In der strikten Fassung der Mintzberg'schen Konfigurationen ist eine gespaltene externe Koalition aber nur mit einer instabilen, politisierten internen Koalition kompatibel (vgl. ebd., S.421).

Die politisierte interne Koalition ist dadurch definiert, daß das "System of Politics" gegenüber den anderen Systemen der Machtausübung dominiert, insb. gegenüber dem formalen System der Machtausübung und dem Expertentum. Institutionalisierte Mythen führen aber gerade darüber zu einer Stabilisierung einer Organisation, daß diese in ihren formalen Strukturen den rationalisierten Vorschriften Genüge tut, mit ihnen isomorph wird und somit jenseits aller konkreten Beiträge zur Erfüllung der Ansprüche aus der pluralistischen Umwelt Legitimation sichert. Die Mechanismen der Entkopplung und Vertrauensbildung, mit denen institutionalisierte Organisationen die Widersprüche zwischen den Anforderungen aus dem symbolischen und materiellen Kontext aushaltbar machen, sichern ein Maß von Stabilität, das mit dem Bild der ("vollständigen") Politischen Arena, wie es Mintzberg entwirft, nicht in Einklang zu bringen ist.

In der Politischen Arena versuchen die externen Machttaktoren (der gespaltenen externen Koalition) unmittelbar Kontrolle auszuüben und unmittelbaren Einfluß auf die Organisation zu nehmen. " ... they watch over it carefully for violation of social norms - at least their (i.O. kursiv) social norms; they constantly seek direct access to insiders, and try to include themselves in decision processes and to plant their representatives inside the Internal Coalition whenever possible" (ebd. S.423). Dem gegenüber steht das andere Bild von der Sache: Institutionalisierte Organisationen begnügen sich mit zeremoniellem Nachweis, den Ansprüchen der Externen Genüge zu tun, und Externe geben sich mit diesem zeremoniellen Nachweis zufrieden, wenn die Organisation formale Strukturen entwickelt, von denen allseits geglaubt wird, sie dienen den proklamierten Zielen.

Nun geht es ja nicht darum, zwanghaft Übereinstimmung zwischen den Ansätzen herzustellen. U.E. haben beide Perspektiven ihre Berechtigung und stehen eher im Verhältnis der Ergänzung als im Verhältnis der Ausschließung.

Um diesen Gedanken etwas näher zu erläutern, greifen wir exemplarisch auf das Argument Mintzberg's zurück, wonach eine gespaltene externe Koalition nur mit einer politisierten internen Koalition kompatibel ist, aber z.B. nicht mit einer bürokratischen.

In diesem Argument ist eine Reihe von Annahmen versteckt, die

wir im Rückgriff auf Erkenntnisse, die wir aus der Meyer/Rowan'schen Perspektive auf Organisationen gewonnen haben, problematisieren müssen.

Mintzberg geht davon aus, daß die Kombination einer gespaltenen externen Koalition mit einer bürokratischen oder personalisierten internen Koalition instabil ist. Eine solche Kombination würde voraussetzen, daß die externen Machttaktoren gewillt sind, ihre konfligierenden Ansprüche durch eine zentrale "Autorität", die Organisationsspitze, in die Organisation einzuspeisen, anstatt sie an ihr vorbei an andere Machttaktoren in der internen Koalition zu adressieren. Das würde bedeuten, daß alle externen Machttaktoren an der Aufrechterhaltung des bzw. eines Systems der formalen Machtausübung - der Einheit der Befehlsgewalt - interessiert sind. Im Fall der bürokratischen IK wäre zudem erforderlich, daß die Ansprüche - zumindest die meisten oder zentralen - in Form operationalisierter Ziele eingespeist werden können. Diese Bedingungen hält Mintzberg als generelle Annahme für unrealistisch. Obwohl im Einzelfall solche Bedingungen vorkommen können, wäre die Kombination doch eher instabil.

Die Annahme, eine gespaltene externe Koalition sei mit einer bürokratisierten internen Koalition inkompatibel, ist aber nur auf den ersten Blick schlüssig. Unterschiedliche Anforderungen an die Organisation, wie sie von einigen einflußreichen externen Akteuren formuliert werden, sind nur dann inkompatibel, wenn sie in einem strikten Sinn konfligierend sind, d.h. als Null-Summen-Spiel gedacht sind. Gerade wenn es sich um schwer operationalisierbare, eher in qualitativen Kriterien ausdrückbare Anforderungen handelt, gibt es für die externen Akteure keinen operationalen Bezugspunkt, an dem das Null-Summen-Kriterium festgemacht werden könnte. Es scheint plausibler, daß externe Akteure zwar konfligierende, aber nicht sich absolut ausschließende Anforderungen an die Organisation stellen, die, weil nicht strikt operationalisierbar, in der Form symbolisch vermittelter Zufriedenheitsniveaus ausgedrückt werden. Die unterschiedlichen Anforderungen der externen Akteure können dann auch in den durchaus nicht nur kurzfristig stabilen Konsens münden, daß alle relevanten externen Akteure Anspruch auf angemessene, die anderen ex-

ternen Ansprüche nicht ausschließende Befriedigung ihrer Forderungen haben. Die bürokratische Organisationsspitze könnte dem nachkommen, indem sie unterschiedliche Anforderungen in einem variablen Zielbündel zusammenfaßt und die unterschiedlichen Ziele in sequentieller Form oder in Zyklen in mehr oder weniger operationalisierter Form einspeist. Dies ist eine Vorstellung, die Mintzberg bei der Diskussion um Organisationsziele gerade für den Fall einer gespaltenen externen Koalition für wahrscheinlich hält (vgl. ebd., S.259ff, S.428).

Worin könnte der Konsens ansonsten unterschiedliche Ansprüche stellender externer Machtakeure bestehen? Im Grunde nur in einer Basisüberzeugung über die Funktion und Nützlichkeit der Organisation, einer Übereinstimmung über die grundlegende "Mission" (in der Terminologie Mintzberg's) bzw. in einem Basismythos, einem Rationalitätsmythos, der die (institutionalisierte) Organisation ins Leben ruft. Eine solche Konstellation wäre aber nach Mintzberg nicht mit einer bürokratischen internen Koalition kompatibel, da die Ziele nicht operationalisiert an die Organisation herangetragen werden und die bürokratische Spitze an einer operationalisierten Zielformulierung kein Interesse haben kann. Dieser Einwand gilt aber nur in einem strikt funktionalen Sinn. Er berücksichtigt nicht die Tatsache, daß "Bürokratie" für alle externen Machtakeure wie für die Organisationsspitze selbst einen Eigenwert hat, einen rationalisierten Mythos darstellt.

Das gilt gerade für die bürokratische Kontrolle von Experten, eine Konstellation, die Mintzberg in der Struktur-Konfiguration der "Professional Bureaucracy" möglich macht. Dies wäre aber in der Typologie der Machtkonfigurationen kein "reiner Typ" mehr; das "System of Expertise" dominiert nicht eindeutig, sondern ist in einer "shaky alliance" mit dem formalen System der Machtausübung in der Form der Bürokratie verbunden (vgl. ebd. S.317f, 412f). Die bürokratische Kontrolle des Expertentums signalisiert gegenüber den externen Machtakeuren die rationale Kontrolle des Expertentums, so daß gesichert erscheint, daß es zu keiner Verselbständigung des Expertentums kommt und das Expertentum einer Effizienzkontrolle unterliegt. Nur in funktionaler Hinsicht erscheint dies als Widerspruch: "It is conventional that professionalism and bureaucracy are at odds, although the evidence rarely supports this view", vermerken hierzu richtigerweise Meyer/Rowan (diess. 1983, S.91). Bürokratie" als Rationalitätsmythos signalisiert Kontrolle,

auch wenn die tatsächliche Kontrolle der "Professionals" ziemlich oberflächlich bleibt und nur "kategoriale" Kriterien erfaßt (vgl. ebd.).

Daraus würde folgen, daß bürokratische Formen der Machtausübung angewandt werden, obwohl die (externen) Bedingungen dafür in einem funktionalen Sinn nicht gegeben sind. Dies hätte wiederum zur Folge, daß das formale System der Machtausübung notwendigerweise Lücken aufweist, die es für das "System of Expertise", aber eben auch für Politik öffnet. Den argumentativen Kreis schließend könnte mit Mintzberg nicht mehr von einer dominanten Form der Machtausübung durch das "System of Authority" ausgegangen werden - allerdings wohl genausowenig von einer Dominanz des Expertentums oder der Politik. Der Argumentationsgang legt dreierlei Schlußfolgerungen nahe: (1) Der schon bekannte Einwand gegen die Dominanzhypothese wird bestärkt; anders ausgedrückt: Hybriden Formen kommt wohl mehr Stabilität zu als unterstellt. (2) Dies ist in erster Linie durch die generalisierte Gültigkeit des "Bürokratieprinzips" als Rationalitätsmythos begründet.<sup>102</sup> (3) Gespaltene externe Koalitionen können durch einen Rationalitätsmythos, der die grundlegende Mission der Organisation umschreibt, in eine stabilere Form überführt werden, die eben nicht nur mit einer politisierten internen Koalition kompatibel ist, sondern mit hybriden und dennoch nicht flüchtigen, instabilen Formen.

Institutionalisierte Organisationen in pluralistischen Umwelten - die "elementaren" institutionalisierten Organisationen im

<sup>102</sup> In paralleler Weise ließe sich die zweite Hypothese Mintzbergs, wonach die Kombination von gespaltenen externer Koalition und professioneller interner Koalition implizit ausgeschlossen ist, diskutieren. Mintzberg favorisiert hier die Vorstellung, daß professionelle interne Koalitionen eher zu einer passiven externen Koalition neigen (vgl. ebd., S.301f). Auch diese Annahme kann bezweifelt werden. Um Einfluß ringende externe Akteure versuchen unterschiedliche in der Organisation vorhandene Professionen, die jeweils wissenschaftlich begründete Wahrheitsansprüche formulieren, für ihre Zwecke zu instrumentalisieren. Hierdurch wäre eine "Politisierung" durch Professionen gegeben, die aber durch den gemeinsamen Bezugspunkt "Wissenschaftlichkeit" zusammengehalten wird. Auch hier wäre ein anderes Verständnis von Profession als das von Mintzberg unterstellte gefordert. Eine Profession wäre dann zwar einerseits eine funktionale Beziehung zwischen ausgewählten Problemen und dazu passenden, wissenschaftlich begründeten Lösungen (funktionale Sicht), andererseits aber auch ein gesellschaftlicher Rationalitätsmythos, dem unabhängig von seinen funktionalen Beiträgen "Wert" zukommt.

Sinne Meyer/Rowans - lassen sich in einer Machtperspektive nach Mintzberg am besten mit den hybriden Formen der "shaky alliance" oder "politicized organisation" beschreiben und nicht mit der reinen Form der "Politischen Arena", die Mintzberg die "complete Political Arena" nennt (vgl. ebd., S.432).

Dahinter verbirgt sich mehr als die von Mintzberg gemachte empirische Aussage, daß wenige Politische Arenas als vollständige anzusehen sind (vgl. ebd. S.429).

Die Gründe sind es, die den Unterschied machen. Die überwiegende Machtperspektive auf Organisationen unterschätzt die stabilisierenden Wirkungen von Rationalitätsmythen, die zwar auch Medium von Politik sein können, aber eben auch die anderen Systeme der Machtausübung legitimieren. Institutionalisierungsprozesse von Organisationen finden wir dementsprechend nicht nur in Organisationen mit gespaltenen externer Koalition, sondern breiter gestreut auch in Machtkonfigurationen, die nach Mintzberg der passiven oder der dominanten externen Koalition zuzurechnen sind: Die Professions, die das "System of Expertise" und in der reinen Form die Konfiguration der Meritokratie begründen, sind extern, gesellschaftlich legitimiert; die pressure campaigns, die von "corporations" (die Mintzberg als "closed systems" faßt) z.B. Umweltschutzvorkehrungen einklagen, beruhen auf gesellschaftlich geteilten Überzeugungen, daß Umweltschutz wichtig ist und mit bestimmten formalen Strukturen und Prozeduren erreicht werden kann; dominante Koalitionen finden wir auch in der Form von Regierungsstellen, die unmittelbar Organisationen zur Verfolgung definierter gesellschaftlicher Zwecke gründen, deren Legitimation an gesellschaftliche Rationalitätsmythen geknüpft ist.

Als allgemeinere Schlußfolgerung kann festgehalten werden: So wie die institutionelle oder kulturelle Perspektive auf Organisationen eine macht- bzw. koalitionstheoretische Unterfütterung braucht, so braucht die Macht-Perspektive eine institutionelle oder kulturelle Ergänzung, in der u.a. "Bürokratie" (aber auch "Professionen") als gesellschaftlich (intern und extern) geteilte "Werte an sich" eine Rolle spielen.

In Perrow's "Summary Modell of a Power View" wird dieser Zusam-

menhang systematischer herausgearbeitet als in Mintzberg's "Power in and around Organizations".

Perrow entwickelt - ganz ähnlich wie Mintzberg - die vielfältigen Einflußmöglichkeiten interner und externer Gruppen auf der Grundlage des Konzepts der "bounded rationality". "The lack of control is due to bounded rationality, and also to the dependence of the organization on external resources and clients or customers. Since the organization must ceaselessly make exchange with the environment, groups in the environment have access to it and seek to use it" (ders., 1986, S.262). Nach Perrow ändert sich nun der Charakter ("nature") der Machtbeziehungen je nachdem, welche Beziehungsgeflechte man in Betracht zieht. "The higher the level, the more controls that are unobtrusive and premise-setting are used" (ebd.). Er unterscheidet drei Analyseebenen: Die Netzwerke, den Staat und das kulturelle System, mit dem jede Organisation in "Austauschbeziehungen" tritt (vgl. ebd.). Jede dieser Ebenen hat substantielle Bedeutung für Organisationen und jede Ebene setzt einen Bedingungsrahmen ("conditions") für den organisatorischen Machtkampf.

Nach Perrow umfaßt die Ebene der Netzwerke sowohl die Ebene der (a) "direkten Austauschbeziehungen" ("direct exchanges") und der (b) indirekten Austauschbeziehungen über intermediäre Organisationen in einem "organisatorischen Feld", als auch die Ebenen der "Industrie" und des "Sektors". Beziehen wir die vier "Unterebenen" der "Netzwerk"-Ebene der Austauschbeziehungen auf die Unterscheidung zwischen relationalem und institutionalisiertem Kontext einer Organisation, wie wir sie bei Meyer/Rowan kennengelernt haben, wäre die Unterebene (a) "direkte Austauschbeziehungen" gänzlich dem relationalen Kontext zuzuordnen, während die anderen Unterebenen sowohl Elemente der "vorausgegangenen" Unterebenen, als auch Zug um Zug "symbolische" Elemente aufnehmen, folglich als institutionalisierte Kontexte aufgefaßt werden können. "... finally a sector, which includes all of the above but also political phenomena, culture, symbols, and myths" (ebd.).

Überwiegend oder gänzlich dem institutionellen Kontext zuzuordnen wären die beiden folgenden Ebenen: Staat und kulturelles Sy-



stem. Staatliche Finanz-, Wirtschafts-, Technologie- und Industriepolitik und vielfältige Regulierungen wirken auf den Bedingungsrahmen der Austauschbeziehungen der Organisationen, wie umgekehrt Sektoren und die darin befindlichen Organisatoren versuchen, ihrerseits staatliches Handeln zu kontrollieren und zu beeinflussen (ebd., S.262f).

"Beyond even this grand level is the cultural system of symbols, values, and cause-and-effect beliefs that are society wide and common to all sectors. The cultural system is greatly conditioned by bounded rationality; indeed, our limited rationality gives rise to the **cultural system of symbols, values, and beliefs about causation. This is a major option-setting context of interest groups, organizations and sectors**" (ebd., S.263, Herv. d.d.V.). Unter den Beispielen für das "pervasive cultural system" finden wir dann unter anderer Überschrift auch (rationalisierte) Technikmythen wieder: "the view that problems will succumb to 'technological fixes'" (ebd.).

Der Kreis hat sich geschlossen. Mit Perrow hatten wir den Hinweis erhalten, daß eine kulturelle Perspektive auf Organisationen machttheoretisch "informiert" sein muß. Und wir sehen jetzt, daß Machtprozesse "in und um Organisationen" durch Institutionalisierungsprozesse und kulturell verankerte Werte, Normen, Symbole und Ursach-Wirkungs-Überzeugungen vorstrukturiert sind. Oder anders formuliert: Sie bestimmen den Handlungs- und Entscheidungskorridor mit, der durch die "begrenzte Rationalität" eröffnet wird, und strukturieren Spielfeld und -regeln der "in und um Organisationen" ermöglichten Machtspiele. Perrow macht diese wechselseitige Bezugnahme der macht- oder koalitionstheoretischen und der institutionellen bzw. kulturellen Perspektive auf Organisationen explizit. Diesem Grundgedanken werden wir uns im folgenden anschließen, uns aber der weiterführenden Einsichten des institutionellen Ansatzes nach Meyer/Rowan und des macht- bzw. koalitionstheoretischen Ansatzes von Mintzberg bedienen. Es sollte über die Darstellung, Diskussion und Kritik der beiden Ansätze ersichtlich geworden sein, daß eine verschränkte Sicht möglich und fruchtbar ist, wiewohl wir uns bewußt sind, daß uns eine Fülle von Problemen einholen, wenn wir

diesen Anspruch einzulösen trachten. Wir werden dies jetzt nicht mehr auf theoretisch-konzeptionellem Weg weitertreiben<sup>103</sup>, sondern Fallstudienmaterial präsentieren um unter Rückgriff auf die skizzierte verschränkte Perspektive die in der Einleitung aufgeworfenen Fragen und Widersprüche zu erklären.

---

<sup>103</sup> Prinzipiell wäre es denkbar, ein die beiden Perspektiven integrierendes Organisationsmodell zu entwickeln, das die Stärken beider - schon sehr elaborierter Ansätze - aufnimmt. Das ist an dieser Stelle nicht nur nicht zu leisten, sondern es ist auch fraglich, ob der Erklärungswert über das hier Entwickelte hinaus gesteigert werden könnte.



### TEIL 3: DIE FALLSTUDIE "COMPUTER IM ARBEITSAMT"

Wir beginnen die Fallstudie zum Computereinsatz in den Arbeitsämtern mit einem Rückblick auf die EDV-Geschichte (V). Hierüber läßt sich in Umrissen schon ein Grundmuster erkennen: Die Wahrnehmung des Computers als Mythos und die Relevanz von Koalitionen, die sich um den Mythos gruppieren. Dieses Grundmuster finden wir in der Rationalisierungskonstellation der 80er Jahre in besonderer Form wieder. Die Schubkraft, die die Technisierung der Arbeitsverwaltung erhält, kann - wie in der "Vor- und Frühgeschichte" - auf den mächtigen Mythos bauen und wird von den Koalitionen getragen, die sich um ihn gruppiert haben und in der Folge von ihm gestützt werden. Ein gewandeltes politisches Umfeld sorgt zugleich dafür, daß der Legitimationsbedarf der Bundesanstalt für Arbeit gewaltig ansteigt. Der Basismythos der BA als sozial- und wohlfahrtsstaatliche Institution wird vermehrt in Frage gestellt. Computerisierung erweist sich aus Sicht der Verwaltung als ein zentrales Mittel der Legitimationssicherung, das aber jetzt durch verstärkte Bemühungen ergänzt werden soll, sich als Quasi-Marktteilnehmer in einem allerdings nicht vorhandenen, weiterhin gesetzlich unterbundenen Vermittlungsmarkt darzustellen. Diese Bemühungen reflektieren sowohl Machtverschiebungen auf dem Arbeitsmarkt, politische Machtverschiebungen und die damit einhergehende Stärkung des Gegenmythos der "Privatisierung" und der "Marktgläubigkeit".<sup>104</sup>

Entkopplung und Vertrauensbildung sind die richtigen Stichworte für das Bemühen der Verwaltung, die unausweichlichen Diskrepanzen zwischen dem symbolischen und materiellen Kontext auszuhalten. Die Analyse der Wirkungen des Computereinsatzes in den Arbeitsämtern aus Sicht der Beschäftigten, die ihre Arbeit ja nicht nur symbolisch vermittelt verrichten müssen, sondern in den materiellen Kontexten mit den widersprüchlichen Anforderun-

gen aus den symbolischen und materiellen Kontexten konfrontiert sind, zeigt in der Folge die Diskrepanzen en detail und vermerkt die zunehmenden Schwierigkeiten der Verwaltung nachzuweisen, daß der Mythos funktioniert (Kapitel VIII). Ferner zeigt sich, daß die Technisierungsstrategie auch ihre materiellen Folgen hat, die der Mythos nicht einkalkuliert: Überbordende Kosten, die neue Rechtfertigungszwänge schaffen und die Verwaltung delegitimieren. Wo liegen die Auswege aus dem erneuerten Dilemma? Dies diskutieren wir im abschließenden Kapitel IX. Ein Schlußkapitel (X) faßt wichtige Ergebnisse zusammen und bezieht sie auf die eingangs aufgeworfenen Fragen nach der Erklärungssträchtigkeit des zweckrationalen Organisationsmodells zurück.

### V. Wie alles anfang - Von der Pionierzeit der EDV in den 50er Jahren bis zum Ende der 70er Jahre

"Den Außenstehenden beeindruckt immer wieder die merkwürdige Geschichtslosigkeit von Großorganisationen (...). woher rührt diese Gedächtnisschwäche? Nicht zuletzt wohl aus der Wirksamkeit eines Grundprinzips des Funktionierens von Verwaltungen: die Verdrängung von Fehlern. 'Fehler machen ist gefährlich, Fehler zugeben tödlich', dieses Prinzip gilt in vielen Büros" (Weltz/Bollinger/Ortmann 1989, S.17).

Um zu den Anfängen des EDV-Einsatzes in der Bundesanstalt für Arbeit zu kommen, müssen wir einige Zeit zurückgehen. Die ersten Schritte zur Maschinisierung von Verwaltungsarbeit wurden zu Beginn der 50er Jahre gemacht. Ein Durchgang durch diese, fast 40jährige Geschichte der Technisierung lohnt sich, wie wir hoffentlich zeigen können. In der Rekonstruktion der Maschinisierungspolitik läßt sich nicht nur zeigen, wie selektiv die Organisation mit ihren eigenen Erfahrungen und Zielsetzungen umgeht, um schließlich die Technisierungsgeschichte als zielstrebige Politik der Modernisierung und Optimierung des Verwaltungshandelns erscheinen zu lassen. Herausarbeiten wollen wir auch, welche Interessenkoalitionen den Einführungsprozeß der EDV in die Verwaltung maßgeblich beeinflusst haben, welche (gleich-

<sup>104</sup> Die einschlägigen Stichworte sind: Thatcherismus, Reagonomics, Privatisierung, Deregulierung, die mit dem Niedergang der realsozialistischen Systeme weithin popularisierte Losung "Der Markt (die "DM") wird's schon richten", deren teilweise Abschwächung erst mit der Enttäuschung über die Folgen der "marktverliebten" deutschen Einheit wieder eintritt (vgl. Kapitel V und VI).

bleibenden) Konfliktlinien den Einführungsprozeß dieser Technik begleitet haben und in welchem Verhältnis die Problemlagen der Organisation zu dem Problemlösungsmittel "EDV-Technik" stehen.

### 1. Die "Lübecker Episode" und die ersten Ansätze in den 60er Jahren

Die ersten Versuche, Rechner zur Aufgabenbewältigung der Arbeitsämter einzuführen, wurden 1952 im Bereich des Landesarbeitsamtes Schleswig-Holstein gemacht. Die Lage am Arbeitsmarkt war zum damaligen Zeitpunkt noch äußerst angespannt und mit unserer heutigen Situation durchaus vergleichbar. Die Zahl der Arbeitslosen lag zum Jahresende bei 1.6 Millionen, was einer Arbeitslosenquote von ca. 10 Prozent entsprach (vgl. Statistisches Bundesamt 1954, S.129). Eine große Zahl von Vertriebenen, Aus- und Übersiedlern aus den ehemaligen Ostgebieten mußte betreut und in Arbeit vermittelt werden. Das Personal in den Arbeitsverwaltungen wurde zwar aufgestockt, trotzdem war die Belastung vor allem in den Leistungsabteilungen hoch. Die neuen Rechenmaschinen versprachen hier Abhilfe. "Für die Arbeitsverwaltung galt es", so war als Begründung für diesen ersten Versuch zu lesen, "durch den Maschineneinsatz ein Hauptarbeitsgebiet zu entlasten". Die Voraussetzungen hierfür erfülle "in erster Linie das Aufgabengebiet der Unterstützungsabteilung. Ständiger Termindruck, die verschiedenen Sonderaufgaben (Winterbeihilfe, Teuerungszulagen usw.), Belastungsschwankungen und zahlreiche Fehlerquellen bei der Verrechnung bieten dort ein ideales Betätigungsfeld für die Lochkarte, deren vorteilhafte Eigenart in der vielseitigen Verwendungsmöglichkeit der in sie eingestanzten Begriffe liegt" (Odenthal u.a 1952, S.202).

Ob das Einsatzgebiet für den Maschineneinsatz so ideal gewählt sei, war allerdings von Beginn an umstritten. Nicht alle waren von der entlastenden Wirkung der Rechner in diesem, für EDV-Einsatz anscheinend prädestinierten Bereich überzeugt. Der Widerspruch aus den Arbeitsämtern ließ auch nicht lange auf sich

warten. Bereits kurz nach Beginn des Versuches entspann sich eine heftige, in der Hauszeitschrift ausgetragene Debatte, in der vor allem die Wirtschaftlichkeit des Lochkartenverfahrens für die Zwecke der Unterstützungskasse in Zweifel gezogen wurde. Kritisiert wurde eine erhebliche Verkomplizierung des Verfahrens und eine Zunahme der Bearbeitungsvorgänge innerhalb der Sachbearbeitung, steigende Unübersichtlichkeit u.a. mehr (vgl. die sehr materialreiche Darstellung von Kuhlmann (1986), auf die wir uns des öfteren beziehen werden). Die Kritiker bezweifelten auch die Erwartungen der EDV-Protagonisten, "daß sich das Unterstützungsrecht so weitgehend 'rationalisieren' lasse, daß auf diesem Weg eine wesentliche Vereinfachung des Verfahrens erzielt werden könne" (Brodhun 1953, S.39). Nicht nur daß die Rationalisierungseffekte bisher nicht erkennbar und auch nicht erwartbar seien, eine rationalisierungsgerechte Gesetzesregelung und die auf solcher Grundlage mögliche Maschinisierung der Verfahrensbearbeitung führe zwangsläufig zu einer Schematisierung, die "der Vielfalt des Lebens nicht gerecht" werde (ebd.).

Damit waren gleich zu Beginn des Computereinsatzes in den Arbeitsämtern zwei grundlegende Positionen und Konfliktlinien virulent, die auch für die späteren Debatten kennzeichnend sein sollten: Auf der einen Seite die Position des "Einzelfallstandpunktes" mit der Betonung der Individualität und Besonderheit jedes Falles, der sich gegen eine Mechanisierung und Standardisierung sperrt, auf der anderen Seite der "Maschinisierungsstandpunkt", der die Regelmäßigkeit, Standardisierbarkeit und damit auch Maschinisierbarkeit der Fallbearbeitung betont. Während der erstere bestreitet, daß es im Bereich der Unterstützungszahlungen faktisch konstante Massenarbeit gibt, da die Fälle stark variieren und individuell geprüft und entschieden werden müssen, betont der zweite Standpunkt die Regelmäßigkeit und ständige Wiederholung von Berechnungsarbeiten sowie die hohe Fehlerquote bei manueller Fallbearbeitung, die durch maschinelle Bearbeitung verringert bzw. abgebaut werden könne. Zwei weitere Konfliktebenen, die ebenfalls bis heute Bestand haben, wurden damals ebenfalls schon angesprochen: das im Zuge der Maschineri-

sierung aufkommende Problem der Autonomie und Kontrolle bzw. der Machtverteilung in den Verwaltungen sowie Gefährdungen für die Qualität der Arbeitsplätze der Beschäftigten.

Die "Lübecker Episode" dauerte nicht lange. Bereits im April 1954 wurde das Experiment abgebrochen. Maßgebend dafür waren nach Kenntnis eines der Promotoren der EDV-Einführung in der Bundesanstalt für Arbeit "vor allem wirtschaftliche Gründe (...); aber auch die unzulänglichen technischen Möglichkeiten ließen den mutigen Versuch zur Episode werden" (Petersen 1989, S.2). Trotz dieses mißlungenen Auftaktes der EDV-Einführung in der Arbeitsverwaltung ließen sich die Pioniere nicht entmutigen. Zwar gab es, wie die prompten Reaktionen der Maschinisierungskritiker gezeigt hatten, starke Gegenkräfte in der Verwaltung. Die Pioniere hatten aber auch Koalitionspartner und einer dieser Koalitionspartner war die Selbstverwaltung. Sie legte, wie einer der Verantwortlichen für die Datenverarbeitung in der Bundesanstalt schreibt, "von Beginn an betonten Wert darauf, daß Möglichkeiten der Rationalisierung und Mechanisierung von Arbeitsvorgängen in den Dienststellen der Bundesanstalt genutzt würden" (Schaper 1988, S.11). In den 1957 von Vorstand und Verwaltungsrat erlassenen "Grundsätzen für die Aufgabenerledigung, Organisation und Verfahren in der Bundesanstalt" konnte man zum Beispiel lesen:

"Nach eingehender Prüfung unter Hinzuziehung von Sachverständigen aus Wirtschaft, Verwaltung und Bundesanstalt wird eine Mechanisierung in verschiedenen Bereichen der Bundesanstalt, insbesondere auf dem Gebiet der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenhilfe bei der Berechnung, Abrechnung und Buchung von Leistungen durchaus für möglich gehalten. Ein entsprechender Versuch sollte sobald wie möglich eingeleitet werden." (zit. nach H.-H.Schaper 1988, S.12)

Die Bemühungen der Pioniergruppe hatten Erfolg. Fünf Jahre nach dem mißglückten Auftakt war es soweit. 1959 wurde das maschinelle Verfahren im Bereich der Leistungszahlungen - und jetzt dauerhaft - in den Arbeitsämtern eingeführt. Im folgenden Jahr wurde das Verfahren auf die meisten Arbeitsämter Nordbayerns

ausgedehnt.<sup>105</sup> Der Durchbruch der EDV, zunächst in der Unterstützungsabteilung, vollzog sich allerdings unter ganz anderen Arbeitsmarktkonstellationen und Anforderungsstrukturen, als dies zu Beginn der Maschinisierungsbemühungen 1952 der Fall war. Mittlerweile hatten die Arbeitslosenzahlen ein recht niedriges Niveau erreicht. Die Zahl der Arbeitslosen lag deutlich unter der Zahl der offenen Stellen. Die Leistungsabteilungen der Arbeitsämter hatten dementsprechend immer geringere Fallzahlen zu bewältigen. Im Arbeitsamt Stuttgart zählte man etwa 1964 gerade noch 229 Bezieher von Arbeitslosenunterstützung im Jahresdurchschnitt (siehe Kuhlmann 1986, S.249). Dementsprechend mußte eine neue Begründungslinie gefunden werden. Man zeigte sich flexibel. Argumentiert wurde nun nicht mehr - wie noch bei der "Lübecker Episode" - mit dem Anstieg der Aufgabenmenge, die ohne technische Hilfsmittel nicht mehr bewältigbar sei. Der Vorteil des EDV-Verfahrens, so wurde nun herausgestrichen, liege vielmehr darin, "daß es eine durch Verkomplizierung der Rechtsgrundlagen verursachte Mehrbelastung der Sachbearbeitung kompensieren könne" (Kuhlmann 1986, S.249). Weshalb die EDV hierbei besonders hilfreich sei, wurde aber nicht weiter erläutert<sup>106</sup>.

<sup>105</sup> Die Leistungszahlungen wurden mit Hilfe von Lochkarten an Stelle der bisher verwendeten Zahlbogen vorbereitet und abgerechnet. Später kam noch die maschinelle Ermittlung des Einheitslohns hinzu. Einer bundesweiten Ausdehnung des Verfahrens stand entgegen, "daß die Lochkarten per Bahntransport am Vorabend des Zahltages an das jeweilige Arbeitsamt und am folgenden Tag nach erfolgter Auszahlung sowie etwaiger handschriftlicher Änderung bzw. Ergänzung der einzelnen Lochkarten von dort wieder an die Lochkartenstelle in Nürnberg zurückzusenden waren. Eine günstige Zugverbindung war also Voraussetzung für den Anschluß an das Verfahren" (Petersen 1989, S.1). Erst die Einführung der bargeldlosen Zahlungen im Jahr 1968 ermöglichte die Ausdehnung auf das ganze Bundesgebiet.

<sup>106</sup> Bezeichnenderweise wird bei Schaper/Schulz (1984, S.129) die "Lübecker Episode" zur "gescheiterten 'Lübecker Verlobung'" der BA mit der EDV. Die weitere Entwicklung hätte dann verhindert, daß die BA zur 'alten Jungfer' wird. "Die Datenverarbeitung (wurde) nunmehr zum festen Partner der Bundesanstalt" (ebd.). Eine 'amour fou'? Das wohl weniger; eine große Liebe aber allemal, in die Form der Ehe gegossen und mit den entsprechend hohen Scheidungskosten - läßt sich schlußfolgern.

In den folgenden Jahren verschoben sich die Anforderungen an die Arbeitsämter. Während die Bedeutung der Leistungsabteilung in den 60er Jahren immer geringer wurde und die überschüssigen Ressourcen durch die Übernahme der Kindergeldzahlungen zu kompensieren versucht wurden, rückte die Arbeitsvermittlung zusehends in das Zentrum des öffentlichen Interesses. Auslöser dieser Verschiebung der Ansprüche und Erwartungen war einerseits die Vollbeschäftigungssituation in der ersten Hälfte der 60er Jahre mit der Intensivierung der Rekrutierungsbemühungen der Arbeitsämter, andererseits die in Folge der Rezession von 1966/67 ausgelöste Debatte um eine vorausschauende Arbeitsmarktpolitik im Rahmen einer gesamtwirtschaftlichen Stabilitäts- und Wachstumspolitik. Es war die Zeit der Großen Koalition und der Beginn der sozial-liberalen Ära. Ihren Niederschlag fand die Diskussion um die Funktion und Stellung der Arbeitsverwaltung in der Novellierung des Arbeitsförderungsgesetzes von 1969. Im Zentrum der Ziel- und Aufgabenstellung der Arbeitsverwaltung sollten fortan mehr denn je qualitative, präventive, gestaltende Aufgaben stehen: Vorausschauende Arbeitsmarktbeobachtung, Förderung der beruflichen Fort- und Weiterbildung sowie Umschulung etc.. Gefordert war hier vor allem die Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung.

Diese grundsätzliche Neubestimmung der Aufgaben der Arbeitsämter hatte Folgen für die Überlegungen und Planungen zur weiteren Technisierung der Bundesanstalt für Arbeit. Ins Visier der Planungs- und Entwicklungspioniere der EDV rückte nun die Arbeitsvermittlung und -beratung, ohne daß allerdings die Maschinisierungsbemühungen in der Leistungsabteilung eingestellt wurden.<sup>107</sup> Treibende Kraft war eine Gruppe, die zuvor schon in

<sup>107</sup> Die Maschinisierung der Unterstützungskassen bzw. Leistungsabteilungen ging in den 60er Jahren gleichwohl kontinuierlich weiter. Die wichtigsten Schritte in den 60er Jahren waren:

1961: Auszahlung von Kindergeld geht an die Arbeitsämter - wobei das Gesetz bereits so ausgelegt war, daß es leicht maschinell umsetzbar sein sollte. Einrichtung des Rechenzentrums Kindergeldkasse

den Leistungsabteilungen bzw. Unterstützungskassen die Weichen in Richtung Maschinisierung gestellt hatte und die in den 60er Jahren zwar langsam aber stetig ihre Position ausbauen und festigen konnte. Angesiedelt war diese Gruppe in der Zentrale der Bundesanstalt in Nürnberg, ein Umstand, der von Beginn bis heute prägend für die Entwicklungs- und Implementierungsstrategie der EDV in der Arbeitsverwaltung sein sollte. 1969 hatte sie sich soweit etabliert, daß ein eigenes Referat "Organisation der Datenverarbeitung - Systemplanung und Programmierung" eingerichtet wurde. Das sehr rührige Planungsteam in der Hauptstelle bestand - und auch dies hatte für den Verlauf und die Dynamik des Technisierungsprozesses weitreichende Folgen - von Beginn an nicht nur aus Mitgliedern der Bundesanstalt für Arbeit, sondern auch aus Beschäftigten von EDV-Herstellern (vgl. Petersen 1989). Die enge Kooperation von verwaltungsinternen Promotoren der Technisierung mit externen EDV-Herstellern war demnach konstitutiv für den Technisierungsprozeß der Arbeitsverwaltung. Diese Kooperation zwischen verwaltungsinterner Planungs- und Entwicklungsgruppe mit den Herstellern der Systeme dürfte dabei nicht nur im (Verkaufs-)Interesse der EDV-Hersteller gelegen haben, sondern auch im (Macht-)Interesse der EDV-Mitarbeiter der Verwaltung. Diese Koalition versprach ihnen einen Zuwachs an Einfluß und Gewicht innerhalb der Verwaltung. Daran mußte ihnen schon deshalb gelegen sein, weil, wie eines der Mitglieder dieser Gruppe im Rückblick zu berichten weiß, "dem neuartigen technischen Instrumentarium mit kaum verhohlener Skepsis (begegnet)" wurde (Petersen

1967: Bildung von Rechenzentren auf Landesarbeitsamtsebene

1968: Anordnung zur Einführung der unbaren Zahlung von Arbeitslosengeld. Einrichtung des Zentralamts in Nürnberg.

1989, S.1).<sup>108</sup> Wenngleich die verwaltungsinterne Anerkennung noch vielfach versagt blieb und die Durchsetzungsmacht noch wenig entwickelt war, arbeitete die Gruppe weiter am Aufbau durchsetzungsstarker Koalitionen. Hinsichtlich ihrer fachlichen Arbeit hatte das Entwicklungsteam selbst "viel gestalterische Freiheit. Eine gewisse Faszination für die neuen technischen Möglichkeiten kennzeichnete die Akteure" (ebd.).

1969 war es dann soweit. Die Planungsgruppe stellte ihre Überlegungen in einem Artikel der Öffentlichkeit vor. Im Stil der Zeremonienmeister eines neuen Zeitalters, zu dem sie die Schlüssel in der Hand hielten, wurde folgende Botschaft verkündet: "Nunmehr ist (...) der Zeitpunkt gekommen, das Personal der BAVAV und alle interessierten Kreise über den Stand und die Ziele der mittels der EDV angestrebten Modernisierung zu unterrichten" (Spiegl 1969, S.67). Die Tatsache, so heißt es zum Auftakt, daß man schon seit den einige Zeit zurückliegenden Berichten über den Einsatz der EDV im Bereich Kindergeld nichts mehr über den weiteren EDV-Einsatz in der Bundesanstalt gehört habe, dürfe nicht zu dem Fehlschluß verleiten, "mit den vorerwähnten Arbeiten sei der Beitrag der Arbeitsverwaltung zum Einsatz modernster Maschinen bei ihrer Aufgabenerledigung erschöpft" (ebd.).

Man muß diesen Satz genau lesen um das Programm zu erkennen: Es ging "um den Beitrag der Arbeitsverwaltung zum Einsatz modernster Maschinen" und nicht etwa, wie man erwarten sollte, um den Beitrag modernster Maschinen zur Aufgabenerledigung in der Ver-

<sup>108</sup> Diese Widerstände der traditionell orientierten Verwaltungsführung waren kein Spezifikum der Bundesanstalt für Arbeit. Brinckmann und Kuhlmann beschreiben solche Widerstände auch für andere öffentliche Verwaltungen. Die "Pioniere", die sich selbst meist auch als "Einzelkämpfer" bezeichneten, verstanden sich als die eigentlichen Verwaltungsmodernisierer, die sich gegen die konservativen Kräfte in der Verwaltung durchsetzen mußten (vgl. Brinckmann/Kuhlmann 1990, S.18)

waltung<sup>109</sup>. Dem aufkeimenden Verdacht, hier würden Zweck und Mittel vertauscht, wird allerdings sogleich begegnet. Für die intensivere Nutzung der EDV plädierte man "nicht etwa, weil es Mode geworden ist", sondern ausschließlich um die Arbeitsverwaltung "als Leistungsverwaltung in die Lage (zu versetzen), ihren 'Kunden' durch derartige Maßnahmen den denkbar besten 'Service' anzubieten". Daß hierzu die EDV grundsätzlich taugte, stand zum damaligen Zeitpunkt bereits fest. Selbstverwaltung und Verwaltung der Bundesanstalt waren nämlich "schon vor längerer Zeit zu der Auffassung gekommen, daß der Einsatz der EDV für möglichst viele Aufgabengebiete geboten, zu planen und möglichst bald zu verwirklichen (sei)" (ebd.).

Dementsprechend umfassend war das Technisierungsprogramm, das weniger begründet als vielmehr verkündet wurde. "Es darf an dieser Stelle die vielleicht überraschende Prognose gewagt werden" - so war in dem Artikel von 1969 zu lesen - "daß wohl keines der wichtigsten Aufgabengebiete der BAVAV künftig ohne die Anwendung der EDV wird arbeiten können und wollen" (ebd. S.68). Die Palette der ins Visier genommenen Anwendungsgebiete war breit. Sie reichte von der maschinellen Unterstützung der verschiedenen Lohnersatzleistungen, Sachleistungen und Bezüge über die Buchhaltung bis zur Statistik.<sup>110</sup> Das anspruchsvollste

<sup>109</sup> "Means-Ends Inversion" (Mintzberg) in Reinform; als Entkopplungsstrategie nach Meyer/Rowan (1977) formuliert: "Categorical ends are substituted for technical ends" (ebd., S. 357).

<sup>110</sup> Die faktische Entwicklung in der Leistungsabteilung, dem klassischen Bereich des operativen Massengeschäfts, in dem die schnellste und umfassendste Maschinisierungsbewegung erwartet worden war, verlief in den 70er Jahren wesentlich schleppender als sowohl von den DV-Planern der Bundesanstalt für Arbeit angekündigt als auch von den Personalräten erwartet wurde. 1970 wurde ein neues Verfahren zur Bearbeitung und Berechnung von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe eingeführt, das bis 1972 auf das gesamte Bundesgebiet ausgedehnt wurde. Es unterschied sich in seiner Grundstruktur nicht wesentlich von dem bisherigen, wobei allerdings unbare Leistungen zum Bestandteil gemacht wurden. Die zentrale Lösung mit dem Rechenzentrum im eigens geschaffenen Zentralamt in Nürnberg brachte aber bald Probleme. Die Datenstelle, die zu Beginn allein in Nürnberg war, erwies sich als Flaschenhals, der die Bearbeitung erheblich behinderte. Deshalb wurde 1973 die OCR-



Projekt war allerdings die computerunterstützte Arbeitsvermittlung. Zum ersten Mal sollte damit die EDV-Unterstützung auf Gebiete inhomogener und qualitativ anspruchsvoller Sachbearbeitungstätigkeit ausgeweitet werden. Ein für die EDV-Planer und Entwickler ebenso reizvolles wie schwieriges Neuland sollte betreten werden.

## **2. Die ersten Versuche einer computerunterstützten Arbeitsvermittlung in den 70er Jahren**

Erste Überlegungen in Richtung einer computerunterstützten Arbeitsvermittlung gab es schon in den ausgehenden 50er Jahren; für die Umsetzung fehlten aber noch die technischen Voraussetzungen. Es waren und blieben unverbindliche Planspiele (vgl. Gräßle/Kumbruck 1984, S.47). Das änderte sich Ende der 60er Jahre. Den Anstoß zu einer erneuten und diesmal konsequenteren Befassung mit den Möglichkeiten einer Computerunterstützung dieses Aufgabengebietes gab 1968/69 - wieder einmal - die Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit. Diese Initiative stieß, wie man sich denken kann, bei den DV-Planern, aber auch in der Abteilung Arbeitsvermittlung der Hauptstelle auf positive Resonanz. "Sie führte in beiden Abteilungen dazu, daß erste konkrete Planungen angestellt wurden" (ebd.).

Nachdem der grundsätzliche Auftrag von seiten der Selbstverwaltung ergangen war, sollten die zuständige Fachabteilung und die DV-Experten prüfen, ob es mit Hilfe der EDV nicht möglich sei, "einer größeren Anzahl von Interessenten offene Stellen und Stellungssuchende schneller und exakter als nach dem herkömmlichen Verfahren bekanntzumachen" (Spiegl 1969, S.67). Hierzu waren gründliche eigene Untersuchungen und die Aufarbeitung der Erfahrungen ausländischer Arbeitsverwaltungen nötig. Noch bevor dies alles geschehen war, war der EDV-Planungsgruppe schon klar, daß diese Frage "dem Grunde nach bejaht werden" konnte. Als

---

Technik eingeführt. Jedes Arbeitsamt hatte nun seine eigene Datenstelle.

Plausibilitätsbeweis für die Machbarkeit wurde angeführt, daß solche Verfahren "heute schon für Platzbuchungen bei Fluggesellschaften Anwendung" finden. Softwaretechnisch wurden also Platzbuchungen mit Datenbanken und Dateizugriffen für Stellen- oder Bewerbersuche verglichen. Der Vergleich suggeriert einen ähnlichen Komplexitätsgrad der beiden Arbeitsgebiete, was man als äußerst schlichte Auffassung von Vermittlungsaufgaben oder als interessengeleitete Vereinfachung interpretieren kann. Zwar wurde zugestanden, daß noch eine "Fülle weiterer Überlegungen und Untersuchungen" notwendig sein werde, daß es auch erforderlich sei, sich ausländische Erfahrungen zu eigen zu machen, "um vor allem die Effizienz eines derartigen Verfahrens hinreichend beurteilen zu können". Das Ergebnis der Prüfungen schien aber schon festzustehen, noch bevor man mit ihnen begonnen hatte. "Es darf jedoch heute schon gesagt werden," - so das Resümee vorab - "daß das Problem lösbar ist, daß die Dienststellen mit diesem Verfahren in der Lage sein dürften, besser und schneller zu arbeiten und daß dieses Verfahren Erkenntnisse liefern wird, die in ihren Auswirkungen nicht auf das Gebiet der überbezirklichen Arbeitsvermittlung beschränkt bleiben, sondern sich auf die gesamte Arbeitsvermittlung auswirken werden" (ebd. S.68).

Die angekündigten Reisen haben stattgefunden. Studiengruppen reisten nach Japan und in die USA. Die Ergebnisse der Erkundung wurden publiziert (Spiegl/Kluck 1970). Welche Erfahrungen hatten nun die ausländischen Arbeitsvermittlungen gemacht und welche Schlußfolgerungen wurden daraus gezogen?

Weder in Japan noch in den USA konnten bei den bisherigen Versuchen durchschlagende Erfolge registriert werden. Die Erfahrungen waren eher ernüchternd. Die japanische Arbeitsverwaltung etwa hatte schon Anfang der 60er Jahre mit der Computerunterstützung innerhalb der Arbeitsvermittlung begonnen. Das EDV-Verfahren wurde allerdings lediglich zur Arbeitsvermittlung im überregionalen Bereich eingesetzt. Da sich der Großteil der Arbeitsmarktbewegungen auf regionaler Ebene abspielt, wurde der überwältigende Teil der Suchanfragen weiterhin ohne EDV erle-



digt. Das hatte zur Konsequenz, daß von den ca. 8 Mio. Vermittlungsaufträgen pro Jahr, die die japanische Arbeitsvermittlung insgesamt bearbeitete, nur 82 000 über die zentrale EDV liefen. Zum damaligen Zeitpunkt waren dort 15 000 Stellenangebote und 309 000 Arbeitsgesuche gespeichert. Im Monat wurden bei deren Abgleichung rund 1700 positive Ergebnisse erzielt, von denen allerdings nach japanischen Schätzungen wiederum nur 15 bis 20% zu Vermittlungen führten, was nominal nicht mehr als 250 bis 340 Vermittlungen pro Monat entspricht. Der Reisedelegation wurde zudem mit auf den Weg gegeben, "daß eine Steigerung der Vermittlungszahlen nach Einführung der elektronischen Datenverarbeitungsanlage nicht beobachtet werden konnte". Trotzdem wollten die Verwaltungsleitungen in Japan von der computerunterstützten Arbeitsvermittlung nicht lassen. Sie hielten sich, darin mit ihren bundesdeutschen Delegationsgästen ganz einig, im Zweifel an die Hoffnung: "Die japanische Arbeitsverwaltung hofft jedoch", so war zu lesen, "durch die mit dem neuen Verfahren mögliche Verbesserung und Beschleunigung der Vermittlungsvorgänge eine gesteigerte Leistungsfähigkeit nachweisen und damit die Arbeitgeberschaft veranlassen zu können, mehr als bisher die öffentliche Arbeitsvermittlung in Anspruch zu nehmen".

Ähnlich waren die Erfahrungen in den USA. Am eindrucksvollsten war für die Reisegäste aus der Bundesrepublik in beiden Ländern die technische Brillanz der EDV-Verfahren. Die Wirkungen hinsichtlich Qualität und Effizienz der Vermittlungsarbeit waren dagegen bescheiden. Dies zu prüfen, war immerhin der Auftrag der Reisegruppe.

Angesichts solcher, hinsichtlich Effizienz und Qualität der Vermittlungsarbeit ernüchternder Erfahrungen, schien es kaum möglich, den Schluß abzuleiten, die computerunterstützte Arbeitsvermittlung habe ihre Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit bereits hinlänglich dokumentiert, so daß auf einigermaßen sicherem Grund entschieden werden könne. Es drängt sich vielmehr der Eindruck auf, daß der frühzeitige und technisch ambitionierte EDV-Einsatz in der Arbeitsvermittlung insbesondere

in Japan, auf das japanische Modernisierungsprogramm zurückzuführen ist, bei dem staatliche Institutionen - und die Arbeitsvermittlung ist hiervon eine - zur Erprobung und Marktsicherung für die expandierende, auf den Weltmarkt zugeschnittene Computerindustrie instrumentalisiert wurden. Für die bundesdeutsche Entwicklung gibt es einige Hinweise, die in in eine ähnliche Richtung deuten. So heißt es etwa im Protokoll der Sitzung des Vorstandes und des Verwaltungsrates vom 13.1.1970:

"Die Entwicklung einer eigenständigen EDV-Technik ist für jedes Land von größter Wichtigkeit, vor allem da sich der Einsatzbereich beständig vergrößert (...). Leider werden die Möglichkeiten der EDV-Technik noch zu wenig genutzt. Die Firma Siemens ist daher sehr interessiert daran, daß auch Neuland beschritten und damit die Entwicklung vorangetrieben wird. Der vorgesehene Aufbau der Arbeitsverwaltung mit Hilfe von EDV-Anlagen durch die Bundesanstalt für Arbeit stellt eine sehr moderne und zukunftssträchtige Anwendung der EDV-Technik dar, weil die für diesen Zweck erforderliche Verbindung von Datenverarbeitung und Datenfernübertragung von wachsender Bedeutung ist" (zit. nach Gräßle/Kumbruck 1984).<sup>111</sup>

Zurück zu unserer Reisegruppe und ihren Schlußfolgerungen. Von Zweifeln am Sinn der computerunterstützten Arbeitsvermittlung waren die Reisenden wahrlich nicht befallen. Im Gegenteil. "Ganz allgemein", so werden die 'Erfahrungen' zusammengefaßt, "fand die Delegation bestätigt, daß die elektronische Datenverarbeitung bei der Arbeitsvermittlung, genauer gesagt bei der Zusammenführung und dem Vergleich von Stellenwünschen der Arbeitnehmer mit Stellenangeboten der Arbeitgeber, gute Dienste leisten kann. Neben dem Rationalisierungseffekt besteht der Vorteil solcher Anlagen vor allem in der Beschleunigung, mit der dieser Prozeß auf elektronischem Wege für eine praktisch unbegrenzte Zahl von Fällen vollziehbar ist; technisch ist es auf diese Weise möglich, innerhalb kurzer Zeit festzustellen, ob für einen bestimmten Arbeitsplatz ein geeigneter Bewerber vorhanden ist oder umgekehrt. Das bedeutet eine wesentliche Transparenz des Arbeitsmarktes, die sowohl dem Arbeitnehmer als auch dem Arbeitgeber mit einem Minimum an Zeitaufwand alle Möglichkeiten des

<sup>111</sup> Weitere Hinweise finden sich in dem Gutachten von Diebold "Weiterentwicklung der Informationsverarbeitung in der Bundesanstalt für Arbeit" von 1988 (vgl. Diebold 1988a; 1988b).

gesamten Arbeitsmarktes erschließt und so die Bemühungen um eine größere berufliche und regionale Mobilität entscheidend zu fördern vermag" (Spiegl/Kluck 1970, S.10). Für die Arbeitsverwaltung der Bundesrepublik war nach ihrer Meinung der Schluß zu ziehen, daß an der computerunterstützten Arbeitsvermittlung kein Weg vorbeiführt. Die Argumentation war ebenso schlicht wie einprägsam: "Wenn Länder wie Japan und die Vereinigten Staaten von Amerika sich solcher Verfahren bedienen, dann erscheint die Einrichtung entsprechender Anlagen in der Bundesrepublik ebenso zwingend" (ebd.). Das waren eben die "Zeichen der Zeit" (vgl. Ortman 1990, S.118).

Zusätzliche Begründungen waren danach kaum mehr nötig, wurden aber sicherheitshalber doch noch mitgeliefert. Da waren zunächst die "speziellen Arbeitsmarktbedingungen in der Bundesrepublik": "Gerade unter den in der Bundesrepublik Deutschland gegebenen Verhältnissen, bei denen die Wirtschaft auf die Ausschöpfung aller quantitativen und qualitativen Arbeitsmarktreserven angewiesen ist und die Arbeitnehmer Arbeitsplätze erstreben, auf denen sie ihre Neigungen und Fähigkeiten möglichst voll entfalten können, sind die Vorteile einer schnell, vollständig und sicher funktionierenden 'Computervermittlung' unübersehbar" (ebd.). Der Hinweis auf die spezifische Arbeitsmarktkonstellation, die die Einführung einer computerunterstützten Arbeitsvermittlung in der Bundesrepublik begründen sollte, ist von besonderem Reiz, wenn man das Begründungsmuster für die letztliche Einführung der computerunterstützten Arbeitsvermittlung für alle Berufsbereiche (coArb-AA) Anfang der 80er Jahre kennt. Die breite Einführung der EDV in der Arbeitsvermittlung wurde nämlich mit der genau umgekehrten Arbeitsmarktkonstellation begründet. Bei Schaper und Schulz, in der Hauptstelle der Bundesanstalt in verantwortlicher Funktion für diese Fragen, war z.B. 1984 zu lesen: "Die rasch steigenden Arbeitslosenzahlen gegen Ende der 70er Jahre zwangen zu Überlegungen, die 'Vermittlungsoffensive' in den Arbeitsämtern mit Hilfe von Computern zu unterstützen" (Schaper/Schulz 1984, S.130). Die umgekehrte Arbeitsmarktlage taugte also genauso als Begründungs- und Legitimationslinie zur

Technikeinführung. Diese Auswechselbarkeit der arbeitsmarktbezogenen Begründungsstränge scheint den DV-Verantwortlichen auch aufgefallen zu sein. Kurzerhand wurde aus der (Argumentations)-Not eine Tugend gemacht und der einlineare Zusammenhang zwischen Arbeitsmarktlage und Technisierungsnotwendigkeit erweitert. Die computerunterstützte Arbeitsvermittlung wurde fortan als universaler Problemlöser empfohlen. Bei der Bundesanstalt für Arbeit, so wurde nun argumentiert, handele es sich um eine "Allwetterorganisation", die mit wechselnden Arbeitsmarktbedingungen konfrontiert sei und entsprechend wechselnde Problemlagen bearbeiten müsse. Notwendig sei deshalb eine Technik, die diese Anforderungsveränderungen auffangen kann und das sei selbstverständlich die EDV. Sprach zu Beginn des EDV-Einsatzes in der Arbeitsvermittlung deren Fähigkeit zur fehlerfreien und massenhaften Bearbeitung von Standardoperationen für sie, so rückten in den 70er und vor allem in den 80er Jahren die Flexibilitätspotentiale dieser Technik und ihr möglicher Beitrag zur Qualitätssteigerung der Arbeit und Bestandssicherung der Organisation stärker ins Zentrum der Argumentation.

Es ist deshalb sicherlich kein Zufall, daß just zu dem Zeitpunkt, als es darum ging, die Anwendungsgebiete der EDV auf qualitative, inhomogene Sachbearbeitungstätigkeiten zu erweitern, ein neues Ziel eingeführt wurde, das es über die DV-Technisierung zu erreichen galt. Zum ersten Mal begegnen wir 1969 dem Argument, durch die Technisierung der Arbeitsverwaltung ließe sich der drohende Verlust des 'Vermittlungsmonopols', also des Alleinrechts der Bundesanstalt zur Arbeitsvermittlung, vermeiden. Zu der Computerunterstützung in der Arbeitsvermittlung, so war zu lesen, verpflichte "das in der Bundesrepublik Deutschland sehr ernst genommene Vermittlungsmonopol". Es bleibe nur dann gerechtfertigt, "wenn die dieses Monopol verwaltende öffentliche Einrichtung alle Anstrengungen macht, mit den technischen Möglichkeiten und Anforderungen Schritt zu halten" (Spiegl 1969, S.68). Die Technisierung der Arbeitsverwaltung und die Sicherung des Vermittlungsmonopols wurden fortan in engem Zusammenhang diskutiert.

Damit war die Palette der Begründungs- oder besser Legitimationsmuster für die Einführung der computerunterstützten Arbeitsvermittlung für's erste komplett. Ihr empirischer und logischer Gehalt war dabei weniger wichtig als 'Plausibilitätsargumente'. Diese 'Plausibilitätsargumente' stützten sich nicht so sehr auf einen detaillierten Nachweis der Angemessenheit des Problemlösungsmittels EDV zur Lösung bestimmter Arbeitsprobleme, sondern auf die sich mittlerweile gesellschaftlich durchsetzende Anerkennung der EDV als 'die Leittechnologie' mit universaler Problemlösungskapazität. Nachweisbar positive Wirkungen, so man sie hätte berichten können, wären zur Durchsetzung hilfreich gewesen, für den weiteren Fortgang der Technisierungsbemühungen waren sie aber, wie die weitere Entwicklung zeigt, nicht zwingend. Die Entscheidung für oder gegen den Einsatz von EDV für bestimmte Aufgabengebiete war mit Zweck-Mittel- oder Kosten-Nutzen-Überlegungen nicht mehr zu fassen. Das wurde auch gar nicht mehr ernsthaft versucht. Die EDV fungierte mittlerweile, wie die Autoren 1969 ebenso richtig wie konsequenzlos formulierten, "in erster Linie als Zeichen". Die EDV begann zu werden was sie bis heute noch ist: ein Symbol der Moderne. Wo allgemeine Entwicklungskräfte moderner Industriegesellschaften am Wirken waren, wo die Richtung der Entwicklung durch das Vorbild der USA schon markiert und unabweisbar vorgegeben war, da wurden Fragen nach der Angemessenheit oder Wirtschaftlichkeit der Technik kaum mehr gestellt. "Der Computer ist zum Symbol des Fortschritts geworden", so war in einem 1971 erschienenen Artikel zu lesen, in dem die Konsequenzen der Reiseaktivitäten geschildert und die ersten Planungen für ein umfassendes System computerunterstützter Arbeitsvermittlung dargestellt wurden (Petersen 1971, S.2). Wenn dem so war, dann galt auch der Umkehrschluß: Wo es keine Computer gibt, da ist auch kein Fortschritt. Diesem Zusammenhang schien sich niemand entziehen zu können: "Wir müssen mit dem Computer leben, ob uns das recht ist oder nicht" (ebd.). Bei solchen Zwängen bedurfte es auch keiner weiteren Prüfung mehr, wofür und in welchem Umfang der Computereinsatz (vordringlich) nötig und sinnvoll war. Dies um so weniger, als es sich bei der Computertechnik, "um eine geschichtsverändernde Erfindung han-

delt", deren Bedeutung nur mit der Einführung der Buchstabenschrift zu vergleichen sei und die Erfindung des Schießpulvers noch übertreffen werde. Dementsprechend konnte es auch nur eine Frage der Zeit sein, "wann die Elektronik eine neue Ära im Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik einleiten wird" (Spiegl/Kluck 1970, S.10).

### **3. Erste Planungen, erste Realisierungen und Geschichtsbewältigung**

Ein Jahr nach Veröffentlichung der Reiseberichte aus Japan und den USA stellte Petersen die ersten Planungen für eine computerunterstützte Arbeitsvermittlung in der Bundesanstalt für Arbeit vor. Unter Berücksichtigung der spezifischen Belange und Anforderungen des bundesdeutschen Arbeitsmarktes sollte ein System aufgebaut werden, "das es gestattet, die zentral gespeicherten Bewerber- und Stellenangebote maschinell miteinander zu vergleichen" (Petersen 1971, S.3). Das System sollte so gestaltet sein, "daß es für die überbezirkliche, die innerbezirkliche und die örtliche Arbeitsvermittlung eingesetzt werden kann". Einschränkend wird allerdings vermerkt, daß "das Schwergewicht (...) anfangs in der über- und innerbezirklichen Arbeitsvermittlung liegen" werde, weil das Verfahren hier die höchste Effizienz verspricht. Das System kenne "grundsätzlich keine Beschränkung auf bestimmte Berufsbereiche" (ebd. S.4). Im Detail war vorgesehen, alle in das Verfahren einbezogenen Dienststellen mit einem zentral (in Nürnberg) installierten Computer zu verbinden. Der Datenverkehr sollte über Datenfernübertragung (DFÜ) erfolgen, die Datenerfassung in den Dienststellen über Bildschirmgeräte und Erfassungsmasken bewerkstelligt werden.

Das tatsächlich realisierte Verfahren fiel allerdings wesentlich bescheidener aus. Entwickelt, erprobt und eingeführt wurde in den 70er Jahren die computerunterstützte Arbeitsvermittlung für besonders qualifizierte Berufe und das zunächst auch nur für we-

nige Berufe.<sup>112</sup> Die zweite Begrenzung erfolgte bei den einbezogenen Dienststellen. Beteiligt waren lediglich die Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV) in Frankfurt sowie die Landesstellen für Arbeitsvermittlung (LAV).<sup>113</sup> Welche Gründe für die Eingrenzungen maßgeblich waren, wurde zum damaligen Zeitpunkt nicht näher erläutert. Nach den Recherchen von Gräble und Kumbruck waren hierfür vor allem pragmatische Gründe entscheidend: "Man wollte ein Pilotprojekt durchführen, wobei man nicht sicher sein konnte, daß es von Anfang an perfekt lief. So war es nur sinnvoll, einen kleinen überschaubaren Bereich mit wenigen Dienststellen und abgrenzbarem Arbeitsmarkt, wie den der Angehörigen besonders qualifizierter Berufe, dessen Außenwirkungen unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten nicht so gravierend sein würden, zu nehmen und das Verfahren, wenn es denn einmal lief, auch - wie ursprünglich geplant - auf die anderen Berufsbereiche auszuweiten" (Gräble/Kumbruck 1984, S.44).

Trotz der Eingrenzung des Einsatzgebietes blieben die Erwartungen hoch. Die ArbeitsvermittlerInnen sollten durch das System umfassende und schnelle Informationen über die Arbeitsmarktdaten auf bezirklicher, regionaler und ggf. auf Bundesebene erhalten. Das System sollte eine "lückenlose objektive Vorauswahl und Bewertung gleichartiger Bewerber- und Stellenangebote durch maschinellen Vergleich" gewährleisten (Dienstblatt-Runderlaß 305/71). Die Einführung der DV-Technik war von dem Gedanken getragen, "die Leistungsfähigkeit dieses Dienstes im Sinne einer

<sup>112</sup> 1971 wurde mit den Programmierarbeiten begonnen. Im Juli und August 1972 gab es erste Erprobungen in der Landesarbeitsvermittlungsstelle in Nürnberg. 1977 war das System in allen Landesstellen für Arbeitsvermittlungen installiert. Zu Beginn der Einführung waren lediglich die Techniker, Ingenieurberufe und andere technische Berufe in das Verfahren einbezogen. Bis 1980 kamen vier weitere Berufsbereiche hinzu: 1977 die kaufmännischen und Verwaltungsberufe, 1979 die naturwissenschaftlichen und naturwissenschaftlich-technischen Berufe und die medizinischen, sozialen und sozialpflegerischen Berufe und schließlich 1979/80 die geistes-, sozial- und erziehungswissenschaftlichen Berufe.

<sup>113</sup> 1980 wurden die Landesstellen für Arbeitsvermittlung (LAV) aufgelöst und in 19 Hochschulstädten ein Fachvermittlungsdienst (FVD) bei den örtlichen Arbeitsämtern eingeführt. Damit verdoppelte sich die Zahl der Einsatzorte des alten DV-Verfahrens (coArb-FVD).

höheren Effizienz sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht zu steigern sowie das Verfahren zu beschleunigen" (ebd.). Die Zeitgewinne, die man als beiläufiges aber selbstverständliches Nebenprodukt des DV-Einsatzes erwartete, sollten nicht dazu dienen, Personal einzusparen. Vielmehr sollten sie dazu dienen, die Fachkräfte in die Lage zu versetzen, "ihre soziale Fachaufgabe der Information und Beratung zu erfüllen" (ebd.).

Wie lief nun das Verfahren der Bearbeitung von Stellen- und Bewerberangeboten ab? Die VermittlerInnen in den Landesstellen für Arbeitsvermittlung (jetzt Fachvermittlungsdienst) verschlüsselten zunächst die von ihnen entgegengenommenen Stellen- und Bewerberangebote. Grundlage dafür war ein formal definiertes und standardisiertes System mehrerer sehr differenziert ausgestalteter Schlüssel. Danach wurden sie von einer Datenstation im Amt über Postleitung ins Rechenzentrum nach Nürnberg übertragen. In der Nacht erfolgte hier der maschinelle Abgleich zwischen Stellen- und bewerberbezogenen Daten in ihrer verschlüsselten Form und ihre Bewertung entsprechend der im Programm enthaltenen Gewichtung der einzelnen Merkmale: Der Computer maß die verschlüsselten Daten an ausschließenden Abgleichsmerkmalen, deren Nichtübereinstimmung zum Abbruch des Abgleichs führte (z.B. Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Arbeitszeit), an Abgleichsmerkmalen, deren Grad von Nichtübereinstimmung durch Vergabe von Minuspunkten gewertet wurde und an Merkmalen zur genaueren Spezifizierung von beruflichen Kenntnissen, Fähigkeiten und Erfahrungen, durch deren Übereinstimmung Minuspunkte abgearbeitet werden konnten. Am nächsten Tag wurden die maschinell ermittelten Vermittlungsvorschläge in den Landesstellen ausgedruckt. Die VermittlerInnen konnten nun über Verwerfung oder Weiterleitung der Vorschläge an Bewerber, Stellenanbieter oder Vermittlungskollegen entscheiden oder neue Vorschläge aus der DV anfordern (vgl. Kuhlmann 1986, S.270 sowie Gräble/Kumbruck 1984, S.211). Wie waren die Wirkungen des Systems? Für die Fachkräfte in den Fachvermittlungsdiensten brachte das Verfahren gravierende Veränderungen ihrer Tätigkeit mit sich. Gräble und Kumbruck faßten sie folgendermaßen zusammen: "Im Vordergrund stehen die Ver-

schlüsselungen der Angebote und die Abarbeitung der maschinellen Vermittlungsvorschläge. Der Arbeitsinhalt verändert sich in eine arbeitsteilige Fallbearbeitung mit regelbezogenen und schriftlichen Verfahren. Die Tätigkeit des Vermittlers nimmt zunehmend - veranlaßt durch die Zwischenschaltung der Maschine - die herkömmliche Form bürokratisch organisierter Verwaltungsarbeit an, die Dispositions- und Interaktionschancen der Vermittler vermindern sich" (Gräßle/ Kumbruck 1984 S. 218). Im Umgang mit dem System zeigte sich auch, daß die Abbildbarkeit der faktischen Bewerber- und Stellenprofile in verschlüsselbare Begrifflichkeiten nur sehr begrenzt gegeben war. Es bestätigte sich die Vermutung der Skeptiker, "daß nicht davon ausgegangen werden kann, daß sich reale Qualifikationsprofile und Tätigkeitswünsche prinzipiell widerspruchsfrei und eindeutig unter Schlüsselkategorien subsumieren lassen" (a.a.O. S. 147). Zudem war sowohl aus prinzipiellen wie auch aus situativen Gründen ein einheitlicher Gebrauch bzw. ein einheitlicher Sinngehalt der verwendeten Schlüssel nicht zu gewährleisten. Es zeigten sich "grundsätzliche Grenzen der Einbindung maschineller Auswahlverfahren in einen kommunikativen Entscheidungsprozeß", die nach Meinung von Gräßle/Kumbruck auch "durch organisatorische Maßnahmen nicht aufhebbar (sind), da sie letztlich in der Subjektivität des Sprachverständnisses und der Situationsbewertung und in der Subjektivität von Bewertungsrastern und Präferenzzuweisungen begründet sind" (Gräßle/Kumbruck 1984, S.215). Die Erfolgserlebnisse, die die VermittlerInnen in ihrer Arbeit hatten, ließen stark zu wünschen übrig. Der Anteil der erfolgreichen Vermittlungen aufgrund des coArb-Verfahrens am Gesamtvermittlungsergebnis der einbezogenen Dienststellen reichte von 0 bis 30 Prozent, wobei die Vermittlungserfolge natürlich nicht nur von der Qualität des Systems und seiner Nutzung abhängig sind, sondern auch von der Arbeitsmarktlage und der Dauer, seit der das System in Betrieb ist (Gräßle/Kumbruck 1984, S.210). Doch selbst nachdem ein Schlüsselsystem schon länger als vier Jahre in Benutzung war, wurden in einer untersuchten Vermittlungsstelle "angeblich 80 % der Vermittlungen über den Stellen- und Bewerberanzeiger 'Markt und Chance' abgewickelt, 20 % manuell im regionalen Be-

reich und annähernd 0 % über coArb" (ebd.). Nach Meinung der Bundesanstalt haben sich die Vermittlungen danach erheblich vermehrt, genaue Angaben wurden aber nicht gemacht.

Von einem Erfolg dieses ersten Versuchs, die Arbeitsvermittlung durch Computer zu unterstützen, kann demnach wohl kaum gesprochen werden. Trotzdem fand eine kritische Aufarbeitung der Erfahrungen, die mit dem Verfahren im Fachvermittlungsdienst (coArb-FVD) gemacht wurden, nicht statt. Geradewegs so, als habe es dieses erste Verfahren gar nicht gegeben, ging man in die nächste Runde der Technisierung. In den zu Beginn der 80er Jahre gegebenen Begründungen für die, freilich konzeptionell anders gestaltete Einführung der computerunterstützten Arbeitsvermittlung in allen Arbeitsämtern und für alle Berufsbereiche wurde das Vorläufermodell coArb-FVD entweder gar nicht erwähnt (Scha-per/Schulz 1984) oder nur in dunklen Andeutungen darauf Bezug genommen (Petersen 1986). "Hemmend auf die weitere Entwicklung" habe sich in den 70er Jahren ausgewirkt - so ist etwa bei Petersen zu lesen - , "daß Computerunterstützung noch nicht allgemein als wertvolle Hilfe beim Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt angesehen wurde". Dabei habe man doch durch das coArb-FVD-Verfahren "nachgewiesen, daß der Computer in der Lage ist, den Arbeitsvermittler umfassend und nachhaltig zu unterstützen" (Petersen 1986, S.201). Neben der allgemeinen Unkenntnis und unbegründeten Skepsis über die segensreichen Wirkungen des Computereinsatzes gerade in der Arbeitsvermittlung wird als zweiter Grund für die bedauerlichen Verzögerungen beim Einsatz der EDV die damalige Arbeitsmarktsituation angeführt. "Die damalige Arbeitsmarktlage ließ das Problem des Computereinsatzes in der Arbeitsvermittlung ebenfalls als nicht besonders dringend erscheinen: im Jahr 1973 lag der Bestand an Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt bei 274 000; dem stand - ebenfalls im Jahresdurchschnitt - ein Bestand von 572 000 offenen Stellen gegenüber" (ebd.). Wir erinnern uns: Derselbe Autor hatte 1970/71 die Notwendigkeit einer computerunterstützten Arbeitsvermittlung mit genau dieser Arbeitsmarktlage begründet. Woran man sieht: Die Begründungen für die Technisierung sind mindestens ebenso verän-



derlich wie die Arbeitsmarktlage. Die Begründungen für einen massiveren Technikeinsatz in der Arbeitsverwaltung mögen allzu flexibel und durchsichtig, die Aufarbeitung der Technisierungsgeschichte noch so selektiv sein, die Promotoren dieser Entwicklung hatten zu Beginn der 80er Jahre ihr vorläufiges Ziel erreicht: Eine breite, alle Aufgabengebiete umfassende Durchdringung der Arbeitsämter mit DV-Technik war nun beschlossene Sache. Bis Ende der 80er Jahre sollte eine technische Infrastruktur geschaffen werden, auf deren Basis alle Fachaufgaben der Arbeitsämter computerunterstützt erledigt werden konnten: Die Arbeitsvermittlung mit einem veränderten coArb-System, die Leistungsgewährung mit dem System coLei (computerunterstützte Leistungsgewährung) und die Berufsberatung mit dem System COMPAS und coBer (computerunterstützte Ausbildungsstellenvermittlung und Beratung). Flankierend sollte eine ganze Reihe von weiteren Systemen für diverse andere Aufgabengebiete, insbesondere die Verwaltung hinzukommen. Bevor wir uns mit den Umständen befassen, die die massive Intensivierung der Technisierung bewirkt haben, wollen wir einige Schlußfolgerungen aus dem bisher dargestellten ziehen.

#### 4. Der "Rationalitätsmythos EDV"

"Die Maschine erlebt nichts, sie hat keine Angst und keine Hoffnung, die nur stören, keine Wünsche in Bezug auf das Ergebnis, sie arbeitet nach der reinen Logik der Wahrscheinlichkeit, darum behaupte ich: Der Roboter (Computer) erkennt genauer als der Mensch, er weiß mehr von der Zukunft als wir, denn er errechnet sie, er spekuliert nicht, er träumt nicht, sondern wird von seinen eigenen Ergebnissen gesteuert und er kann sich nicht irren; der Roboter (Computer) braucht keine Ahnungen" (Max Frisch: Homo Faber (1957), S.75)

Unser Durchgang durch die EDV-Geschichte der Bundesanstalt läßt einen zweiten Blick auf die Entscheidungen, Begründungen, Wirkungen und die Verarbeitung der Wirkungen sinnvoll erscheinen. Unser erster Blick ließ uns doch noch etwas verwirrt zurück. Das Berichtete scheint wenig zur Rationalität bürokratischer Organisationen zu passen, die gemeinhin unterstellt wird. Verstehbar werden die Entscheidungen und Begründungen für den EDV-Einsatz offenbar nicht in einem einfachen Modell zweck-mittel-rationaler Entscheidungen. Bezugspunkt von Entscheidungen und Begründungen waren weniger manifeste Zwecke und nachvollziehbar darauf bezogene oder beziehbare Mittel als ein gesellschaftlich ausgebildeter "Rationalitätsglaube" und die damit verbundene "Rationalitätssemantik" (vgl. Türk 1989, S.37), ein in der Gesellschaft akzeptiertes und institutionalisiertes Muster der Handlungsorientierung und Situationsdeutung, das wir mit Meyer/Rowan (1977) als "Rationalitätsmythos" kennzeichnen, "weil es sich um ein durchweg ungeprüftes, lebensweltlich fundiertes kommunikatives Vokabular handelt, das der Sinnstiftung dient" (Türk 1989, S.36). Rufen wir uns die wichtigsten Gesichtspunkte noch einmal in Erinnerung.

Der Einsatz des Arbeitsmittels EDV scheint in vortrefflicher Weise die Funktion eines Rationalitätsmythos zu erfüllen. Das "Zeichen" Computer zeigt offenbar neben der primären Bedeutung, ein technisches Gerät, eine Maschine mit näher beschreibbaren Elementen, technischen Fähigkeiten und Funktionsmechanismen zu sein, eine zweite, mythische Bedeutung an. "Als Mythos erscheint der Computer als Instanz anonymer Macht, von entrückter Rationa-

lität, welche Rebellion oder Unterwerfung provoziert, nicht aber kritische Durchdringung" (Kuhlmann 1985b, S.102)<sup>114</sup>.

**SIEMENS  
NIXDORF**

# Leistung steigern ohne Streß. BS2000.

Wenn Ihr Unternehmen wächst, stößt die Informationstechnik schnell an ihre Grenzen: Anpassung der Anwenderprogramme, neues Betriebssystem, andere Systeme. Mit BS2000 von Siemens Nixdorf ersparen Sie sich diesen Streß.

Dieses Mainframe Betriebssystem deckt eine große Leistungsbreite ab. Mit der Perspektive bis über 500 MIPS. So können Sie die zentralen Rechnerleistungen beliebig wachsen lassen, ohne die Programme wechseln zu müssen.

Ganzuso einfach können Sie dezentralisieren. Denn zu den BS2000 Computern für das Rechenzentrum bekommen Sie kleine leistungsstarke Systeme für Ihre Abteilungen und Niederlassungen.

Kein Wunder, daß immer mehr leistungsorientierte Unternehmen sich für BS2000 entscheiden und es 1990 mit 25% Umsatzzuwachs zu einem der erfolgreichsten HOST-Systeme in Europa machten. Doch der Erfolg hat noch einen Grund: BS2000 Anwendern steht der Weg offen, das breite Software Angebot des /370-/390-Industriestandards zu übernehmen. Programmauswahl ohne Streß.

Wenn Sie mehr darüber wissen möchten, rufen Sie uns zum Nulltarif an. Telefon: 01 30/86 86 16.

Synergy at work



Die Werbefassade der Computerindustrie: "Glückliche Klarheit" auf einen Blick!

<sup>114</sup> "The computer is not just the unknown; it is mystery. It may engender fears and hostility, but it calls for respect and veneration. Beyond the various interpretations of the computer just discussed, one finds a set of shared meanings. All resolve around a common attitude a religious attitude in Durkheim's sense" (Brisay 1990, S.233).

Gängige Charakterisierungen der EDV als universelle Rationalisierungs-, Kontroll- und Organisationstechnologie verweisen auch immer auf eine dem Arbeitsmittel inhärente Rationalität, die an verbreitete technisch-ökonomische Rationalitätsvorstellungen anknüpfen kann. Gleichzeitig scheint die Bedeutungsfülle hinreichend flexibel, um auch an qualitative Kriterien wie Kunden- bzw. Bürgernähe anknüpfen zu können - man denke an die Flexibilität- und Dezentralisierungspotentiale, die unter dem Stichwort "Computer" mittransportiert werden. "Man braucht sich nur einmal vorzustellen, wie 'unmodern' ein Betrieb ohne elektronische Datenverarbeitung heute erscheint - unabhängig davon, ob deren Einsatz tatsächlich im engeren technisch-ökonomischen Sinn effizient ist" (Türk 1989, S.37).

Der Computer-Mythos ist ein allgemeiner Mythos, d.h. er stellt seine zweite Bedeutung für verschiedene gesellschaftliche Handlungsfelder und für Organisationen verschiedensten Typs und für eine Vielzahl von Problemlagen zur Verfügung. Er ist also nicht eng bezogen auf bestimmte "activity domains" (Meyer/Rowan). Zugleich ist er (lange Zeit) ein stabiler und "verlässlicher" Mythos.

Wie weitgehend der Computer-Mythos die Gesellschaft durchdrungen hat, zeigt sich auch daran, daß die technikkritische Diskussion der 70er und 80er Jahre, die sich intensiv mit problematischen Folgen des Computereinsatzes beschäftigt hat, selbst sehr weitgehend an der mythischen Bedeutung des Computers anknüpfte und sie dadurch verstärkte (vgl. Kuhlmann 1985b, S.98ff). Das, was den einen glückliche Verheißung von Effizienz, Rationalität und Flexibilität war, war den anderen, den "in den Bann geschlagenen Kritikern" (vgl. ebd.) Bedrohung, Menetekel, Apokalypse. Die in dieser Diskussion geprägten Charakterisierungen der EDV als "universelle Rationalisierungs-, Kontroll- und Organisationstechnologie" (vgl. exemplarisch Briefs 1984<sup>115</sup>) verweisen auch immer auf eine dem Arbeitsmittel inhärente Rationalität.

Die Stabilität des Computer-Mythos zeigt sich auch daran, daß er in immer neuen Verkleidungen, Formen, Systemen weitergereicht werden kann (zentrale EDV, dezentrale, verteilte und vernetzte EDV, Personalcomputer, Expertensysteme, "Künstliche

<sup>115</sup> Vgl. auch eine Fülle einschlägiger Veröffentlichungen des Autors, der eine wichtige Rolle in der Problemwahrnehmung im gewerkschaftlichen Umfeld spielte (siehe die Bibliographie in Briefs 1984).

Intelligenz"), ohne an Wirkung einzubüßen<sup>116</sup>. Der Computer-Mythos hat offenbar mächtige gesellschaftliche Grundüberzeugungen zum Verbündeten. Dreyfus/Dreyfus (1987) weisen in ihrer Auseinandersetzung mit den Verheißungen der "Künstlichen Intelligenz" auf tief verwurzelte philosophische Denktraditionen hin, die menschliches Handeln als regelgeleitet verstehen und damit der Vorstellung Vorschub leisten, menschliches Denken sei computergerecht (vgl. ebd. S.19ff). Andere Autoren betonen, daß kulturelle Grundüberzeugungen des modernen Menschen selbst "maschinenhaftes" Denken nahelegen (vgl. Bamme u.a. 1983), so daß der Mensch nicht nur seine Wünsche auf die Maschine projiziert ("Die Wunschmaschine"), sondern umgekehrt beginnt "über sich selbst und andere in Begriffen zu denken, die ursprünglich nur Eigenschaften und Funktionen der Maschine waren" (Turkle 1984, S.14)<sup>117</sup>. Brissy (1990) weist auf die gedanklichen Ursprünge des Computer-Mythos in kybernetischen Vorstellungen von der Organisation hin, so wie umgekehrt im rationalen Modell der Organisation die Maschine als Metapher Pate stand, - die Maschine<sup>118</sup> als "Musterfall der umfassenden Rationalisierung eines Aktionsfeldes und der totalen Organisation" (Ward 1964, zit. nach Scott 1986, S.92).

Solche Rationalitätsmythen können in der "institutionellen Umwelt" (Meyer/Rowan 1977) bzw. im "symbolischen Kontext" (Türk 1989) der Organisation Gültigkeit beanspruchen. Sich an ihnen zu orientieren, entlastet die Organisation von kritischen Fragen danach, ob die eingesetzten Strukturen, Verfahren und Arbeitsmittel tatsächlich zur effizienten Bewältigung der proklamierten Zwecke taugen. Die Orientierung an Rationalitätsmythen stiftet somit Legitimation gegenüber den relevanten institutionellen Umwelten, die für die Ressourcenzuweisung (Kapital, Kredite, Umsätze, oder, wie in unserem Fall, Haushaltsmittel) oder auch die rechtliche Absicherung und damit für die Machtstellung der

<sup>116</sup> Vgl. z.B. die "Entwicklungsetappen des Mythos" bei Brödner (1986): Vom PPS-Systeme über die computerintegrierte Fabrik (CIM) bis hin zu durch "künstliche Intelligenz" gestützten Expertensystemen.

<sup>117</sup> Zur Illustration ist das nicht umsonst vielzitierte Beispiel des "psychotherapeutischen" Computer-Programms "Eliza" treffend, von dem eine ganze Anzahl praktizierender Psychiater glaubten, es könne zu einer fast völlig automatischen Form der Psychotherapie ausgebaut werden, obwohl das groteske Versagen des Programms beim Umgang mit einfachstem Weltwissen offensichtlich ist (vgl. Weizenbaum 1977, S.17; Bamme u.a. 1983, S.32f und Dreyfus/Dreyfus 1987).

<sup>118</sup> Vgl. auch den Grundgedanken des "Mythos der Maschine" bei Mumford (1978), der umstandslos Identifizierung mit "Ordnung, Macht, Vorhersagbarkeit und vor allem Kontrolle" (ebd., S.24).

Organisation zuständig sind (vgl. Meyer/Rowan 1977, S. 340). "Wenn etwas den Anschein hat, daß es rational konstruiert ist, braucht es nicht weiter befragt zu werden, es wird als gegeben, gerechtfertigt und effizient angesehen" (Türk 1989, S.37).

Neben den "symbolischen Kontexten" bewegen sich Organisationen aber zugleich in "materiellen Kontexten", in denen sich Produktions-, Austausch- und Interaktionsprozesse vollziehen. Sie bewegen sich also in einer "kontextuellen Doppelstruktur, die mehr oder weniger divergierende Anforderungen stellt, die mehr oder weniger divergierende Handlungslogiken erfordert" (Türk 1989, S.39), so daß Inkonsistenzen zwischen symbolischem und materiellem Kontext zwangsläufig sind.

Alle Organisationen sind in materielle wie symbolische Kontexte mehr oder weniger strikt eingebettet. Das Überleben einiger Organisationen hängt stärker von den internen und externen materiellen Beziehungen ab, während das anderer Organisationen stärker von den zeremoniellen Anforderungen hochinstitutionalisierter Umwelten bzw. symbolischer Kontexte abhängt. Meyer/Rowan gehen davon aus, daß marktorientierte (Wirtschafts)organisationen, die eingeführte und klar definierte Technologien bzw. Verfahren verwenden und deren Output leicht bewertet werden kann, vor allem von der Effizienz im materiellen Kontext abhängen (Meyer/Rowan 1977, S.354). Das andere Extrem ist durch "institutionalisierte" Organisationen gekennzeichnet, die variable, uneindeutige Techniken und Verfahren einsetzen, deren Output schwierig zu bewerten ist, bzw. die turbulenten Umwelten ausgesetzt sind. Ihr Erfolg hängt weniger von der Effizienz in materiellen Kontexten ab, als von dem Vertrauen und der Stabilität, die sie durch Anpassung an die Regeln ihrer institutionellen Umwelt gewinnen. Eine öffentliche Verwaltung wie die Bundesanstalt für Arbeit kann wohl an diesem Ende der von Meyer/Rowan konzipierten Ordnungsskala von Organisationstypen angesiedelt werden. "Im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen (sind)", so formulieren J.Berger/Offe, "marktrationale Methoden der Entscheidungsfindung und Allokation vollständig durch politisch-diskretionäre Entscheidungsverfahren abgelöst" (J.Berger/Offe 1984b, S.248). Im

öffentlichen Bereich sind ja die Dienstleistungen - anders als bei kommerziellen Dienstleistungen - in aller Regel nicht an das Ertragskriterium gebunden, sondern werden als Gebrauchswerte verteilt (Output-Seite). Auf der Input-Seite gibt es - anders als bei unternehmensinternen Dienstleistungen - keine operationale Schwelle zu hoher Kostenbelastung, da gegen jede absolute Begrenzung von Haushaltsmitteln mit der Forderung nach Etatsanschichtung zu Lasten anderer Haushaltsblöcke oder nach Ausweitung der Staatsquote argumentiert werden kann.

Dienstleistungsarbeit ist ferner generell durch eine weniger direkte und eindeutige Beziehung zwischen Mitteln und Zielen ("Input-Unbestimmtheit") und zwischen Zielen und Funktionen ("Output-Unbestimmtheit") gekennzeichnet (vgl. U.Berger/Offe 1984, S.275 f). Selbst rechtlich eigentlich strikt normierte Dienstleistungen wie die Bewilligung von Leistungen an Arbeitslose unterliegen der Notwendigkeit der situations- und fallspezifischen Anwendung, erfordern also immer zugleich, daß "der 'Fall' normalisiert und die Norm individualisiert" (Offe 1984a, S.296) wird. Um so mehr gilt für die übrigen personenbezogenen Dienstleistungen der Arbeitsämter (Arbeits- und Berufsberatung, -vermittlung) die doppelte (Input- und Output-) Ungewißheit und belastet die Arbeitstätigkeiten mit sachlicher und zeitlicher Unsicherheit. Sicherlich ermöglicht die Organisationsmacht, die die Arbeitsverwaltung gegenüber Arbeitslosen aufgrund ihrer rechtlichen Stellung hat, in verschiedenen Situationen und gegenüber Teilen des Klientels eine Dominanz der "Normalisierung" des Falls gegenüber der Individualisierung der Norm. Dies ändert aber nichts an der Tatsache, daß die dienstleistenden Tätigkeiten in den Arbeitsämtern - wie wir noch genauer sehen werden - gegenüber einer strikten Übertragung gesellschaftlicher Rationalitätsmythen notwendig sperrig bleiben. Hinzukommt, daß die Arbeitsverwaltung konfligierenden Normen aus dem symbolischen Kontext ausgesetzt ist. Neben den (größtenteils rechtlich codifizierten) Forderungen nach den klassischen Verwaltungstugenden (Rechtmäßigkeit, Aktenmäßigkeit, Verlässlichkeit, Gleichbehandlung u.ä.) ist die Arbeitsverwaltung einerseits mit Forde-

rungen nach einer "bürger nahen Verwaltung" und "kundenfreundlichen" Arbeitsweise konfrontiert, andererseits aber auch mit solchen nach Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Modernität, die aus strikt nach Effizienzkriterien ausgerichteten Wirtschaftsbereichen übernommen sind. Inkonsistenzen zwischen symbolischen und materiellen Kontexten sind somit programmiert.<sup>119</sup>

Somit ist die Arbeitsverwaltung einerseits in besonderem Maße auf Übereinstimmung mit den Normen des symbolischen Kontextes angewiesen, wie sie auch umgekehrt durch symbolische Politik darauf hoffen kann, Legitimation und Stabilität zu gewinnen. Symbolische Politik<sup>120</sup> wird somit - in einem solchermaßen erweiterten Rationalitätskalkül jenseits einer einfachen Zweck-Mittel-Rationalität - zu einer rationalen Strategie. Stetige Beobachtung und Suche nach (sich ihrerseits z.T. über politische Konjunkturen wandelnde<sup>121</sup> Rationalitätsmythen und deren Befriedigung über eine entsprechende symbolische Politik wird zu ihrem Lebenselixier. Andererseits ist die Differenz zwischen der Befolgung der Imperative aus den symbolischen Kontexten und der Möglichkeit ihrer Einlösung und ihres faktischen Nachweises in den Arbeitsvollzügen aus den genannten Gründen systematisch un-

---

<sup>119</sup> Hier erschließt sich uns eine zweite Sicht auf das "Wachstum von Dienstleistungsarbeit" (Offe 1984a): gesellschaftlich definierter Bedarf an regulierender Gewährleistungsarbeit, der sich aus "rationalisierten Mythen" speist.

<sup>120</sup> Der Begriff "symbolische Politik" meint erst einmal nur, daß sich die Organisationspraxis an symbolischen Kontexten orientiert, das heißt aber nicht, daß diese Politik nicht auch materiell wirksam würde. Im Gegenteil: Symbolische Politik ist i.d.R. höchst realitätsträchtig, sie verursacht Kosten und verändert die Arbeitsvollzüge und -ergebnisse. Ein Großteil der Arbeitsamtsstudie beschäftigt sich genau hiermit: mit den beabsichtigten und unbeabsichtigten Folgen symbolischer Politik.

<sup>121</sup> Politische Orientierungspunkte wie Bürgernähe, Subsidiarität von öffentlicher Verwaltung, aktive Sozialpolitik, Effizienz, Selbstbedienung oder Privatisierung verändern sich mit wechselnden Regierungskoalitionen und politischen Konjunkturen in ihren Gewichten. Wir kommen auf eine präzisere Bestimmung der Bundesanstalt für Arbeit als institutionalisierte Organisation zurück, wenn wir den Gang der Ereignisse ein Stück weiter verfolgt haben.

aufhebbar.<sup>122</sup> Die symbolische Politik schließt somit immer auch ein, das "reale, an materielle Kontexte gebundene Geschehen durch Aufbau einer möglichst undurchdringlichen Legitimationsfassade im Bereich der symbolischen Kontexte" abzuschirmen (Türk 1989, S.40). Strategien der "Entkopplung" von materiellen und symbolischen Kontexten und der "Vertrauensbildung" kommen hierbei zum Zuge (vgl. Meyer/Rowan 1977, S.356ff).

Unser kurzer Durchgang durch die EDV-Geschichte der Bundesanstalt bietet einiges Material zur Dechiffrierung des EDV-Mythos, über seine Genese und Aufrechterhaltung. Einige wichtige Gesichtspunkte seien zusammenfassend genannt.

**\* Die Beliebigkeit der Begründungsmuster und die damit einhergehende Entkopplung von materiellen Problemlagen**

Der erste Punkt, der uns bemerkenswert erscheint, ist die Beliebigkeit der Begründungsmuster für den Computereinsatz. Während der hier behandelten Zeitspanne von etwa dreißig Jahren waren die Arbeitsämter ganz unterschiedlichen Problemlagen ausgesetzt. Der Phase hoher Arbeitslosigkeit folgte - 1966/67 unterbrochen durch eine kurze, aber heftige Rezession - eine Phase der Vollbeschäftigung, die wiederum von einem langanhaltenden Zeitraum mit Massenarbeitslosigkeit abgelöst wurde. Bei jeder dieser Arbeitsmarktkonstellationen fanden sich jeweils spezifische, dennoch "plausible" Begründungen, die für einen Einsatz der EDV ins Feld geführt werden konnten. Die jeweils gerade gültige, spezifische Begründung konnte flexibel, ohne Bezugnahme auf oder ggf. Korrektur vorangegangener Begründungen neu in Kraft gesetzt werden. Als Gemeinsames bleibt der zumeist implizite unverrückbare Glaube an die Rationalität des Computereinsatzes jenseits

<sup>122</sup> Um Mißverständnissen vorzubeugen: In Bezug auf den EDV-Mythos heißt das keineswegs, daß die Befolgung des Mythos in den praktischen Arbeitsvollzügen immer und überall aufgabenunadäquat sei. Der partiell, in wohlstrukturierten Aufgabenfeldern (z.B. Statistik, Buchhaltung) allemal, auch nach harten Effizienzkriterien einholbare Mythos, kann als selektives Argument geradezu zur Bestärkung des Mythos eingesetzt werden. Bestehen bleibt die systematische Differenz, über deren Ausprägung und Umfang je nach Organisationstyp (s.o.) letztlich empirisch fundierte Aussagen getroffen werden müssen.

aller Nachweise situations- oder problemspezifischer Nützlichkeit. Gelegentlich scheint der eigentliche Zweck, die Legitimationssicherung, als explizites Ziel auf. Die Austauschbarkeit der Begründungen für den Technikeinsatz ist somit als Beleg für den Charakter der symbolischen Politik wie als Teil der fortdauernden Bemühungen, "eine undurchdringliche Legitimationsfassade" (Türk 1989, S.40) aufzubauen, zu verstehen. Dabei wird die Entkopplungsstrategie von materiellem und symbolischem Kontext durch die Methode begünstigt, Ziele mehrdeutig und als Leerformeln zu präsentieren und sachliche Ziele ("categorical ends") durch technische Ziele zu ersetzen ("technical ends") (vgl. Meyer/Rowan 1977, S.357): Technische Modernität erscheint als Selbstzweck.

**\* Aufnahme und Verstärkung des gesellschaftlich vorgefundenen EDV-Mythos und seine Stabilisierung im "Modernisierungskartell"**

Waren die oben zitierten wechselnden Begründungsmuster noch auf den eigentlichen Aufgabenzusammenhang der Arbeitsämter bezogen, finden wir daneben - für den Gesamtcharakter der Entscheidungen<sup>123</sup> mindestens genauso wichtige - ganz allgemeine, problemunspezifische Begründungslinien, die ihren Urgrund in der Überzeugung von der universellen Problemlösungskapazität des Fortschrittssymbols Computer hat. Hier paßt das Bonmot vom Computer als einer Lösung auf der Suche nach Problemen<sup>124</sup>. Alle denkbaren Bestärkungen werden herangezogen: Wenn der Computer in Amerika

<sup>123</sup> Wir unterstellen hierbei keineswegs, daß es sich um bewußte Irreführungen durch die Verantwortlichen handelt. Sie können selbst fest von der Richtigkeit und Stimmigkeit der Argumentation und der Entscheidungen überzeugt sein; als Personen an den Grenzstellen der Organisation zu den symbolischen Kontexten in Politik und Öffentlichkeit und relativ entrückt von den praktischen Arbeitsvollzügen und ihren Problemen sind sie eher empfänglich für die legitimationsichernden Mythen. Aber: "...weil und insofern es sich um nicht reflektierte Realitätsdeutungen handelt, können sie erstarren und deshalb die Organisation vor existenzgefährdende Anpassungsprobleme stellen" (Türk 1989, S. 43).

<sup>124</sup> Über die "Hohepriester" der Datenverarbeitung schreibt Brissy als Resümee seiner Forschungen: "... they often come up with answers to questions that were never asked, and they spend a lot of time building up solutions to problems that were never there." (Brissy 1990, S.232).



für Platzbuchungen bei Flugzeugen und Heiratsvermittlungen erfolgreich angewandt wird, warum dann nicht auch bei der Arbeitsvermittlung. Wenn in den USA, dem Land, das für die ganze Nachkriegsepoche in der Bundesrepublik als Leitstern industrieller Entwicklung galt (vgl. Lutz 1984, S.192), und in Japan, dem aufstrebenden Land des industriellen Fortschritts, Computer für die Arbeitsvermittlung eingesetzt werden, bedarf es da noch weiterer Begründungen? Schließlich: in geradezu verklärender Manier wird der Computer zur "geschichtsverändernden" Macht, deren Wirken man sich nicht entziehen könne. Manches klingt heute, nach einigen Jahren technikkritischer Diskussion und nach der Bewältigung des Orwell-Jahres, reichlich plump, wiewohl man nicht vergessen sollte, daß die in den 80er Jahren einsetzende Computerkritik zum Teil ihre Schubkraft ihrerseits aus der negativ-gepolten, ähnlich verklärten, mythischen Vorstellung gewann (s.o.; vgl. Kuhlmann 1985b, S. 98f).

Daß der Bezug auf und die beständige Verstärkung des EDV-Mythos als Mittel der Legitimationssicherung eingesetzt werden konnte, erklärt sich seinerseits durch die vorgängige gesellschaftliche Gültigkeit des Mythos als Handlungs- und Begründungsmuster. Neben dem alltagsweltlich verankerten Glauben, der auch die Sichtweisen und Ansprechbarkeit der Verwaltungsklienten (nicht zuletzt der Arbeitgeber als Kunden der Arbeitsämter) stützte, spielten auch die industriepolitischen Akteure des Informations-technikartells (BMFT, informationstechnische Industrie) eine wichtige Rolle. Der gesellschaftlich verankerte Rationalitätsglaube, der sich mit dem Symbol Computer verbindet, wird selbst zum Bezugspunkt industrieller und staatlicher Akteure bei der Verfolgung eigener wirtschaftlicher und politischer Interessen. Insbesondere die informationstechnische Industrie ist an der Ausbeutung des Mythos interessiert und verbreitet und verstärkt ihn aus diesem Grund, wie ein Blick auf die Werbefassade dieses Industriezweiges bis in die heutigen Tage veranschaulicht<sup>125</sup>. Die staatliche Forschungs- und Industriepolitik schöpft ihrerseits

<sup>125</sup> Ein weites und ertragreiches Feld für einschlägige Mythologen. Unser schon "ins Bild gerückte" Beispiel muß hier als Illustration genügen.

stillschweigende Legitimation aus dem Computer-Mythos, wenn sie die Förderung der Informationstechnik zum vordringlichen industriepolitischen Programm erhebt. Es entsteht ein durchaus interessengestütztes Kartell aus Informationsindustrie, staatlichen Instanzen und Großanwendern der Informationstechnik wie der Bundesanstalt für Arbeit. Oder anders ausgedrückt: Der EDV-Mythos hat einen Ort und Akteure; einmal entstanden, wird er durch Handlungsstrukturen und darauf bezogene Akteursinteressen verfestigt.

So gibt es deutliche Hinweise, daß in der Geburtsstunde des zweiten Technisierungsschubs der Arbeitsämter die Verwaltungsspitze sich im Einklang mit den Interessen der informationstechnischen Industrie und der Bundesregierung befand, über die Förderung informationstechnischer Großprojekte einen Beitrag zum Aufbau einer nationalen informationstechnischen Industrie zu leisten und darüber eine sprudelnde Legitimationsquelle zu erschließen, während man gleichzeitig neue Verbündete gewann, die mit an der Aufrechterhaltung der "undurchdringlichen Legitimationsfassade" arbeiten (vgl. das oben zitierte Protokoll der Fachausschüsse von Vorstand und Verwaltungsrat der BA nach Gräßle/Kumbruck 1984, S.43)<sup>126</sup>. Zum Schaden der bundesdeutschen Hauslieferanten von Informationstechnik war die industriepolitische Liaison natürlich nicht<sup>127</sup>. Der Vertreter der Firma Siemens deutet auf nämlicher Sitzung an, daß bereits "Aufträge für ähnlich geartete Datenverarbeitungssysteme vorliegen, z.B. von der Bundesanstalt für Angestelltenversicherung (...) und dem Senat Berlin für die Aufgaben des Einwohnerwesens und von der italienischen Bahn. Projektierungen für ein Fahndungsnetz der deutschen Polizei, das Finanzwesen in Deutschland und für Platzbuchungsanlagen bei Bahnverwaltungen und Fluggesellschaften sehen ähnliche Lösungsvorschläge vor" (zit. nach Gräßle/Kumbruck 1984, S.43).

Eine solche industriepolitische Allianz sehen Brinckmann/Kuhlmann (1990, S.14) ganz generell für die öffentlichen Verwaltungen als gegeben an: "Und schließlich wird öffentlicher Verwaltung immer mehr - im Rahmen von Technologiepo-

<sup>126</sup> Sinnbild der symbiotischen Verbindung sind z.B. die jeweils ganzseitigen Anzeigen der beiden informationstechnischen Hauslieferanten auf dem hinteren Deckblatt der offiziösen "Fachzeitschrift für die Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit" (arbeit und beruf).

<sup>127</sup> Mit dem Übergang von der zweiten auf die dritte Computergeneration, die dann mit der Errichtung des sog. Zentralamts zum Zuge kam (1970), kam zugleich der Wechsel vom US-Hersteller IBM zum bundesdeutschen Hersteller Siemens zustande (vgl. Kuhlmann 1986, S.251f). Eine offizielle Begründung für diesen Herstellerwechsel liegt uns nicht vor. Ein gewisser "Anfangsverdacht" auf industriepolitische Gründe ist aber wohl nicht von der Hand zu weisen.

litik - eine Pilotaufgabe zugewiesen. Sie soll neuartige Bürokommunikationstechnik erproben und damit für Anwender im privaten Bereich attraktiv machen"<sup>128</sup>.

Hier werden die institutionellen Umwelten in einem engeren Sinn handlungsleitend, da ein Eingehen auf ihre (interessengestützte) Sichtweise unmittelbar Legitimation und Ressourcen verspricht.

Je wirksamer sich der EDV-Mythos etablieren kann und je erfolgversprechender eine darauf bezogene symbolische Politik folglich erscheint, desto fester kann das Bündnis interner und externer (institutioneller) Akteure bei der Verfolgung der Automation der Arbeitsverwaltung werden. Interne Kritiker, auf die wir in der EDV-Geschichte auch in den früheren Etappen der Entwicklung stießen, verlieren somit immer mehr an Boden. Dieser Prozeß der Herausbildung eines "technokratischen Modernisierungskartells" kann allerdings mit dem Materialfundus unserer Untersuchung nicht näher belegt werden. Eigenständige Untersuchungen über die Entscheidungsprozesse, die beteiligten Akteure und deren Kalküle im geschichtlichen Rückblick wären hierzu nötig. Auf die aktuelleren Handlungskonstellationen kommen wir allerdings noch zurück.

#### **\* Erfahrungsresistenz als Entkopplungsstrategie und Vertrauensbildung**

Charakteristisch scheint auch die Resistenz des EDV-Mythos gegen Erfahrung. Obwohl für die skizzierte Phase kaum systematische Untersuchungen über die Wirkungen des Computereinsatzes in Bezug auf die faktischen Arbeitsvollzüge (den materiellen Kontext) vorliegen, spricht die Erfahrungsverarbeitung dennoch eine deutliche Sprache. Die eher ernüchternden Berichte über die Erfahrungen mit dem Computereinsatz für die Arbeitsvermittlung in den USA und Japan werden geglättet und - auf ihren symbolischen Kern reduziert - weitergereicht. Die eigenen Erfahrungen mit dem

<sup>128</sup> Zur Rolle von Technologie- und Forschungspolitik als Element des "Entscheidungskorridors" von Organisationen vgl. auch Ortmann u.a. (1990), S.409ff.

Fachvermittlungsdienst (vgl. Gräble/Kumbruck 1984<sup>129</sup>) werden weitgehend unterschlagen. Auffallend ist das überwiegende Desinteresse an Erfahrungssammlung und -auswertung überhaupt. Systematische Evaluationsverfahren finden sich nicht, und dort, wo wissenschaftliche Untersuchungen vorliegen (vgl. ebd.) werden sie ignoriert. Der Umstand, daß die geschilderte Erfahrungsverarbeitung kaum Widerspruch auslöste, verweist allerdings umgekehrt darauf, daß es sich um einen in der institutionellen Umwelt geteilten Mythos handelt und ein gemeinsames Interesse an seiner Aufrechterhaltung besteht.

"Evaluation and inspection are public assertions of societal control which violate the assumption that everyone is acting with competence and in good faith. Violating this assumption lowers morale and confidence. Thus, evaluation and inspection undermine the ceremonial aspects of organizations. (...) Institutional organizations seek to minimize inspection and evaluation by both internal managers and external constituents" (Meyer/Rowan 1977, S.359).

Evaluation zu zereemonialisieren und ritualisieren (vgl. ebd.), scheint ein Ausweg zu sein, einerseits den Ansprüchen der Umwelt auf Erfolgskontrolle gerecht zu werden und andererseits die Entkopplung von materiellem und symbolischem Kontext aufrechtzuerhalten. Die externen Praktiken des Bundesrechnungshofes und die internen Praktiken der Auswertung von Modellprojekten (vgl. auch Grimmer 1986b, Bd.2, S.26ff) scheinen in dieses Raster zu passen, wie wir später noch sehen werden.

Wir hatten schon darauf hingewiesen, daß für den bislang betrachteten Zeitraum kaum materielle Analysen über die Wirkungen des Computereinsatzes auf die faktischen Arbeitsvollzüge und -ergebnisse vorliegen. Soweit haben wir bisher "nur" die Erkenntnis gewonnen, daß sich die Entscheidungen und Begründungen für den Computereinsatz in der Arbeitsverwaltung frühzeitig auf den

<sup>129</sup> "Die ablehnende Haltung (der Arbeitsvermittler, d.V.) gegenüber coArb rührt zu einem großen Teil daher, daß die Vermittler gezwungen sind, jeden Fall über coArb laufen zu lassen, d.h. durch die Codierung (täglich mindestens zwei Stunden lang) wird ein großer Teil ihrer Arbeitszeit in Anspruch genommen. Diesem Aufwand entsprechen nur wenige Vermittlungserfolge. In der noch verbleibenden Zeit müssen sie den Großteil der erfolgreichen manuellen und Initiativ-Vermittlungsbemühungen erledigen" (ebd., S.210).

Computer-Mythos stützten, um daraus Legitimation zu ziehen, wobei die Verantwortlichen wohl selbst von der problemlösenden Fähigkeit der Technik zur Bewältigung der praktischen Arbeitsvollzüge überzeugt waren. Für den in den 80er Jahren einsetzenden, flächendeckenden Technisierungsschub - das können wir vorwegnehmen - gilt dieses Erklärungsmuster weiter. Welche tatsächlichen Wirkungen auf die Arbeitsvollzüge und -ergebnisse der im Gefolge des Mythos praktisch werdende EDV-Einsatz dann hat, ist mit diesem Erklärungsansatz allerdings keineswegs entschieden. Anders ausgedrückt: Die Wirkungen im materiellen Kontext sind neben dem symbolischen Kontext eine eigene Realitätsebene und von eigenständigem Interesse. Insbesondere ob, wo und inwieweit sich Inkonsistenzen zwischen dem im Mythos Behaupteten und Beanspruchten und den wirklichen Arbeitsvollzügen und -ergebnissen aufzeigen, muß eine eigens darauf gerichtete Untersuchung zeigen. Auf diese Fragestellung kommen wir auf der Grundlage der Ergebnisse der Arbeitsamtsstudie noch zurück. Unser Interesse gilt hierbei auch und gerade den unbeabsichtigten Folgen des Handelns der Verwaltungsmodernisierer und deren Rückwirkungen auf die Legitimationsprobleme.

Es muß vorerst offen bleiben, inwieweit die legitimationsstiftende Kraft des EDV-Mythos auf Dauer trägt, d.h. ob es den Verantwortlichen (weiterhin) gelingt - wie in unserem Rückblick unterstellt - über Strategien der Abkopplung und Vertrauensbildung die Dechiffrierung des Mythos zu verhindern. Eigengesetzlichkeiten der praktischen Verfolgung des Mythos - die "materielle" Kostenträchtigkeit - und evtl. Veränderungen in den symbolischen Kontexten - die Schwächung der Kraft des Mythos selbst oder die verstärkte Bedeutung konkurrierender Mythen - lassen das fraglose Gelingen zumindest zweifelhaft erscheinen. Zum Ende unserer Untersuchung wollen wir auf diese Fragen zurückkommen. Geduld! Wir werden Näheres noch hören.

## VI. Rationalisierungskonstellationen in den 80er Jahren

Der Computer - "Mann des Jahres" 1982 (Time Magazine)

Mit der Wende in die 80er Jahre begann eine neue Ära der Technisierung der bundesdeutschen Arbeitsverwaltung. Bis zum Ende der 70er Jahre war der Durchdringungsgrad mit EDV noch recht gering. Zum Leidwesen der technokratischen Modernisierungsfraktion wurde immer noch mehr geplant und experimentiert als praktisch realisiert und breitflächig eingeführt. Der Modellversuch in der Arbeitsvermittlung für besonders qualifizierte Berufe konnte zwar sukzessive fachlich und räumlich ausgedehnt werden, die Grenze zu den anderen Berufsbereichen wurde aber nicht überschritten. Der überwiegende Teil des Vermittlungsgeschäftes lief weiterhin ohne die EDV auf der Basis manueller Handkarteien ab. In der Berufsberatung war die DV-Technik bis auf die Auswertung von Berufseignungstest im psychologischen Dienst dieser Abteilung noch kein Thema. Lediglich in der Leistungsabteilung war die computerunterstützte Leistungsgewährung (als zentrales System) zu einem festen Bestandteil der Alltagsarbeit geworden.

Das sollte sich nun grundlegend ändern. Der große Durchbruch zur Technisierung der Arbeitsverwaltung stand nun auf der Tagesordnung. Der Startschuß in die neue Ära wurde 1979 gegeben und zwar als erstes wieder in der Abteilung, die am meisten im Blickpunkt des öffentlichen Interesses stand: der Arbeitsvermittlung und -beratung. Mit Energie wurde daran gegangen, ein neues Verfahren der computerunterstützten Arbeitsvermittlung zu entwickeln, in das nunmehr alle Berufsbereiche und Zug um Zug auch alle 146 Arbeitsämter der Bundesanstalt miteinbezogen werden sollten. Die EDV-Einführung sollte aber nicht auf diese Abteilung begrenzt bleiben. Bis zum Ende der 80er Jahre sollte eine technische Infrastruktur geschaffen werden, auf deren Basis alle zentralen Fachaufgaben der Arbeitsämter computerunterstützt erledigt werden konnten: Die Arbeitsvermittlung mit dem System coArb (computerunterstützte Arbeitsvermittlung), die Berufsberatung mit den

Systemen COMPAS (computerunterstützte Ausbildungsstellenvermittlung) und die Leistungsabteilung mit dem System coLei (computerunterstützte Leistungsgewährung). Flankierend sollte eine ganze Palette weiterer DV-Systeme für diverse Aufgaben der Fachabteilungen sowie der internen Verwaltung hinzukommen. Die Planungen, die seit 1982 unter dem Begriff COSIMA (Computersysteme im Arbeitsamt) liefen, sahen vor, unter Nutzung einer gemeinsamen Datengrundlage für alle Abteilungen eine geschlossene datentechnische Infrastruktur zu schaffen. Mittelfristig sollte ein Dialogverfahren installiert werden, bei dem jeder Sachbearbeiter auf alle zur Erledigung seiner Aufgaben notwendigen Datenbestände unmittelbaren Zugriff erhalten sollte (Schaper/Schulz 1984, S.129). Im Endausbaustadium sollten knapp 20.000 Arbeitsplätze mit Bildschirmen ausgestattet sein. Im Fortgang der Technisierung wurde diese Zahl kontinuierlich nach oben korrigiert. Gegen Ende des Jahrzehnts war man bei mehr als 30.000 Arbeitsplätzen angekommen. Bei einer Beschäftigtenzahl von ca. 60.000 Personen hieß das, daß im Endausbau die Hälfte der Beschäftigten an Bildschirmen arbeiten sollte.

Ambitioniert war das Projekt COSIMA nicht nur wegen der quantitativen Größenordnung, sondern vor allem auch wegen der ins Visier genommenen Arbeitsbereiche. Es ging nicht primär um hochstandardisierte Tätigkeitsfelder, sondern um inhomogene und qualitativ anspruchsvolle Sachbearbeitungsaufgaben, die in umfassender Weise DV-technisch unterstützt werden sollten. Die Bundesanstalt für Arbeit wollte sich damit als "progressiver Anwender von Informationstechnologien" präsentieren, der bis Ende der 80er Jahre "in der Nutzung von modernen Informationstechnologien eine Spitzenstellung im öffentlichen Dienst einnehmen" sollte (Decker 1986, S.233). Die Ziele waren also hoch gesteckt - und symbolisch überhöht<sup>130</sup>. Die Planung und Einführung der Technik

<sup>130</sup> Man muß es eigentlich gar nicht mehr anmerken und doch haben wir es uns so angewöhnt, solche Aussagen leicht hin zu überlesen: Das "Ziel", "in der Nutzung von modernen Informationstechnologien eine Spitzenstellung im öffentlichen Dienst ein(zu)nehmen" (ebd.), stellt ein klassischerweise zum Ziel erhobenes Mittel dar - getreu der Annahme: "Automatic Data Processing yields automatic legitimacy" (Brissy 1990, S.234).

stand von Beginn an unter einem enormen Zeitdruck. Wie meist bei solchen Großprojekten zeigte sich die Realität allerdings sperriger als vorgesehen. Vom Abschluß des Projektes COSIMA bis Ende des Jahres 1989, wie ursprünglich vorgesehen und angekündigt, sprach um diese Zeit niemand mehr. Wie weit der Ausbau gediehen war, davon wird noch die Rede sein.

Was waren aber nun die Anlässe, was die Hintergründe für dieses ambitionierte Technisierungsprogramm, das nun endgültig seinen Siegeszug antreten sollte? Zur Beschreibung der Situation und deren Entwicklung greifen wir auf die bereits im letzten Kapitel eingeführte Unterscheidung der "symbolischen" und der "materiellen" Kontexte einer Organisation zurück. Befassen wir uns als erstes mit den "materiellen Kontexten", in denen die Arbeitsverwaltung agieren mußte bzw. die sie anfangs der 80er Jahre zu bewältigen hatte<sup>131</sup>.

#### **1. Steigende Antragsflut, kompliziertere Aufgaben und mäßiger Personalzuwachs**

Seit Beginn der Beschäftigungskrise und insbesondere seit dem rapiden Anstieg der Arbeitslosenzahlen Anfang der 80er Jahre erhöhten sich die Anforderungen an die Arbeitsämter drastisch. Daran änderte sich während der ganzen 80er Jahre nur wenig. Der sprunghafte Anstieg der Arbeitslosenzahlen zu Beginn und Verlauf der 80er Jahre stellte die Arbeitsämter vor völlig neue Probleme. Bewältigt werden mußte nicht nur ein gewaltiger Mengenzu-

<sup>131</sup> Wir sind uns dabei bewußt, daß die Abgrenzung nicht immer einfach und eindeutig ist, da die materiellen Kontexte immer auch "sozial konstruierte" und normativ bzw. symbolisch interpretierte "Wirklichkeit" ist. So erschließt sich z.B. die Komplexitätssteigerung der Vermittlungsfälle, von der die Rede sein soll, nur über eine Interpretation, die durch die Normen der Aufgabenstellung geleitet wird. Insofern kann sie also auch "übersehen" werden. Da aber hinter der Komplexitätssteigerung der Vermittlungsfälle in den unmittelbaren Arbeitsvollzügen eingeklagte und weithin rechtlich abgesicherte Ansprüche von Klienten stehen, ist diese Komplexitätssteigerung in den materiellen Kontexten, den unmittelbaren Beziehungsgeflechten der Organisation, wirksam.

wachs an Arbeits- und Ratsuchenden, Anträgen und Maßnahmen. Parallel hierzu vollzog sich eine qualitative Veränderung der Anforderungen. Die zu bearbeitenden Fälle wurden schwieriger, die Rechtsmaterie komplizierter, die Ansprüche der Kunden höher. Diese generelle Linie zeigte sich in allen Abteilungen, konkretisierte sich aber in unterschiedlicher Weise (Zur Aufgabenentwicklung aus der Sicht der Beschäftigten der Arbeitsämter vgl. Bahn Müller/Faust 1990, S.10-37).

In der **Arbeitsvermittlung und -beratung** etwa stieg die Zahl der Ratsuchenden zwischen 1981 und 1986 von 1 Mio. auf 3.8 Mio. Ähnlich dramatisch waren die Zugangszahlen an Arbeitsuchenden und Arbeitslosen. Wurden zu Beginn der Beschäftigungskrise 1974 noch ca. 3.8 Mio. Zugänge an Arbeitsuchenden und 1.8 Mio. an Arbeitslosen registriert und bearbeitet, so waren es auf dem Höhepunkt der Krise im Jahr 1983 nicht weniger als 4.5 Mio. Arbeitsuchende und 3.7 Mio. Arbeitslose. Durch diesen enormen Anstieg schnellte die Betreuungsrelation von Arbeitslosen zu HauptvermittlerInnen drastisch nach oben. Das änderte sich auch nicht wesentlich durch den leichten Rückgang der Arbeitslosigkeit in den folgenden Jahren. Die mengenmäßige Belastung blieb für den Rest der 80er Jahre weitgehend gleich. Zum Zeitpunkt unserer eigenen Erhebungen im Frühjahr 1989 hatten die befragten HauptvermittlerInnen im Durchschnitt nicht weniger als 687 Arbeitsuchende zu betreuen, davon allein 561 Arbeitslose. Demgegenüber hatten sie zur gleichen Zeit durchschnittlich lediglich 42 offene Stellen in ihrem Bestand.

Im Verlauf der 80er Jahre sahen sich die ArbeitsvermittlerInnen und -beraterInnen zunehmend mit dem Problem vermehrter Profildiskrepanzen zwischen dem Bewerber- und dem Stellenangebot konfrontiert, mit dem Ergebnis, daß Stellenanforderungen und das Qualifikationsprofil der BewerberInnen immer schwerer zur Deckung zu bringen waren (Vgl. zur Veränderung der Qualifikationsanforderungen Prognos 1985/86; Schmid 1987; Windolf/Hohn 1983 und 1984). Verstärkt wurde die Drift zwischen Bewerberangebot und Nachfrage durch die sich verändernde soziale Zusammensetzung

der Arbeitslosen, die bei den Arbeitsämtern gemeldet waren. Die Betriebe nutzten die Machtverschiebung zwischen den Parteien am Arbeitsmarkt und die für sie günstige Angebotssituation, um ihre Belegschaften zu verjüngen und geringer qualifizierte und gesundheitlich angeschlagene ArbeitnehmerInnen gegen höher qualifizierte und belastungs- und leistungsfähigere auszutauschen. Als Resultat dieses Austauschprozesses veränderte sich die soziale und qualifikatorische Zusammensetzung der bei den Arbeitsämtern registrierten Arbeitsuchenden. Die Langzeitarbeitslosigkeit schaffte zudem selbst neue Problemfälle des Arbeitsmarktes und verstärkte bestehende. Dies äußerte sich sowohl in sozialem Abstieg, psychischer und physischer Labilität, gesenkter Leistungskraft und schließlich auch fortschreitendem Qualifikationsverfall.

Komplexitätssteigerungen der Aufgabe und zusätzliche Belastungen entstanden aber nicht nur durch veränderte Angebots- und Nachfragebedingungen am Arbeitsmarkt. Eine fast ebenso wichtige Rolle spielten die internen Bürokratieprobleme. Die "Grundlast" der Verwaltungstätigkeit, die von den Fachabteilungen erbracht werden mußte, war mit anhaltender Massenarbeitslosigkeit deutlich gestiegen. Die Gründe hierfür sind vielschichtig. Zum einen führt das deutsche System der Verkoppelung von Arbeitsvermittlung und Leistungsgewährung unter den gegebenen Umständen der Massen- und Dauerarbeitslosigkeit und der damit einhergehenden Strukturveränderung der Arbeitslosen generell zu einer erhöhten Belastung mit leistungsrechtlichen Fragen. Zum zweiten hatte ein Bündel gesetzlicher Maßnahmen<sup>132</sup> und entsprechender Verwaltungsanordnungen, die in den 80er Jahren erlassen wurden, einen er-

<sup>132</sup> Zur Illustration sei die Entwicklung des einschlägigen Kommentars zum AFG angeführt (Schönefelder/Kranz/Wanka, 1990). Dieser Kommentar hat sich seit seinem Erscheinen in den Jahren 1972/1973 (zweibändig) über 13 Ergänzungslieferungen auf 3 Bände mit einem Volumen von 4380 Seiten gemauert. Allein die letzte Ergänzungslieferung (Mai 1990/9. Novelle des AFG) schaffte es auf 302 Seiten.



heblichen Zuwachs bürokratischer Aufgaben im Gefolge.<sup>133</sup> Ein nicht unerheblicher Teil der zusätzlichen Verwaltungsaufgaben ist auf die sprunghafte Politik am Arbeitsmarkt zurückzuführen, die sehr stark von fiskalischen und wahltaktischen Gesichtspunkten gesteuert ist und sich an dem Prinzip der Problemverschiebung durch Lastenverschiebung zwischen den unterschiedlichen öffentlichen Haushalten und Sozialversicherungsträgern orientiert. Unter den gegebenen Bedingungen können die entsprechenden geschäftspolitischen Vorgaben der Verwaltungsspitze, die diese Sprunghaftigkeit reflektieren, nicht umgesetzt werden und verlangen von den Beschäftigten die gefürchteten Klimmzüge: z.B. von der Qualifizierungsoffensive zur Vermittlungsoffensive, einmal Außendienst auf der Posterioritätenliste, dann ganz vorne auf der Prioritätenliste.<sup>134</sup>

Nicht anders sah die Entwicklung in der **Leistungsabteilung** aus. Die Beschäftigten dort mußten jahresdurchschnittlich zwischen 2.3 (1980) und 2.9 Mio. Anträge (1982) auf Gewährung von Arbeitslosengeld bearbeiten. Gegen Ende des Jahrzehnts ging die

<sup>133</sup> Erwähnt seien nur ausschnitthaft: Meldepflicht der Klienten, Beratungsaufwand im Rahmen der 58er Regelung, Durchführung Vorruhestand, Kindergeldregelung für Arbeitslose, Erziehungsgeldregelung, Alg/Alhi für StudentInnen, Alhi-Überprüfung nach 3 Jahren, neue Zumutbarkeitsprüfungen im Rahmen der Qualifizierungsoffensive (Ablehnung zumutbarer Bildungsmaßnahmen), Maßnahmen im Rahmen der Qualifizierungsoffensive.

<sup>134</sup> Zumindest gelegentlich macht sich der Unmut der Beschäftigten gegenüber der Sprunghaftigkeit der politischen Vorgaben für die Verwaltung auch öffentlich Luft. In einem "fragmentarischen Stimmungsbild" wurde das Verhältnis von Politik und Verwaltung folgendermaßen beschrieben: "Zwar ist es ein unentrinnbares Phänomen des demokratischen Parteienstaates, politische Erfolge in möglichst kurzfristigen Programmen zu suchen. Tagespolitik unmittelbar in Verwaltungsleistungen zu transformieren, setzt hingegen eine Verwaltungsapparatur voraus, die mechanisch auf Knopfdruck reagiert. Das ist eine naive und nicht ungefährliche Selbsttäuschung. Eine zu schnelle Abfolge von normativen und politischen Kurswechseln, ein Gebrauchsrecht als 'flüchtige Erscheinung' erweisen sich als Identifikationsblocker und verwandeln Verantwortungsfreude und Einsatzbereitschaft in Vorsicht, Halbherzigkeit und sogar Unlust. Zu tief sitzen die Erfahrungen von 'Stop and Go' und eine allgemeine Irritation aus arbeitsmarktlichen und fiskalischen Wechselbädern. Zu oft hat man erlebt, daß die den Programmen folgenden Klagen über frivole Mitnahmeeffekte und banale Umverteilungswirkungen einer törichten Verwaltung in die Schuhe geschoben wurden. Es bedarf dann unverhältnismäßig hoher Integrationsanstrengungen, um den Betrieb in Schwung zu halten. Normen, Verordnungen und Erlasse tun das nicht" (Herbst 1989, S.230).

Zahl leicht, aber keineswegs drastisch zurück (vgl. ANBA Jahreszahlen). Radikale Zuwächse bei den komplizierter zu bearbeitenden Anträgen auf Arbeitslosenhilfe mußten vor allem zu Beginn der 80er Jahre verkraftet werden. Binnen dreier Jahre verdoppelte sich die Zahl auf mehr als 1 Mio. Anträge und zeigt seit 1985 nur leicht sinkende Tendenz.<sup>135</sup>

Wie in der Arbeitsvermittlung und -beratung vollzog sich auch in der Leistungsabteilung parallel zur Steigerung der Fallzahlen eine Verkomplizierung der einzelnen Fälle und ihrer Bearbeitungsweise. Was die gesetzlichen Regelungen angeht, so sind hier mehrere Ebenen zu unterscheiden. Zum einen wurden die Regelungen der verschiedenen Rechtsgebiete immer komplizierter. Das betraf nahezu alle Finanzleistungen der Arbeitsämter.<sup>136</sup> Aber nicht nur die Verkomplizierung der Rechtsmaterie brachte Probleme mit sich, sondern auch die schnelle Frequenz der Novellierungen. Hinzukam, daß diese Änderungen oftmals sehr kurzfristig erfolgten und noch nicht in interne Weisungen umgesetzt waren, wenn die Anspruchsberechtigten aber schon die veränderte Rechtslage kannten. Wiederauflage schon bearbeiteter Fälle und Mehrarbeit

<sup>135</sup> 1988 wurden noch 821.283 Anträge auf Gewährung von Arbeitslosenhilfe gestellt (ANBA Jahreszahlen 1988). Bei den Kindergeldanträgen, dem zweiten Massenbereich neben dem Arbeitslosengeld und der Arbeitslosenhilfe, ergab sich in besagtem Zeitraum zwar kein mengenmäßiger Zuwachs, dafür stieg der Komplexitätsgrad der Fallbearbeitung um so gravierender.

<sup>136</sup> Bei den Leistungen des Arbeitslosengeldes und der Arbeitslosenhilfe betraf das vor allem die Berechnung der Anspruchsdauer. Nach den gesetzlichen Neuregelungen ist die Anspruchsdauer nun nach dem Alter gestaffelt, wobei insgesamt weiter zurückliegende Zeiten angerechnet werden. Diese variieren wiederum bei wiederauflebenden Ansprüchen. Außerdem wurden die Sperrzeiten auf nunmehr 12 Wochen ausgedehnt, was den Druck auf die Sorgfalt dieser Entscheidung bei den Sachbearbeitern wesentlich erhöhte (Abwägung, Informationsbeschaffung, gerichtliche Nachprüfung, Widerspruchsverfahren). Im Bereich der Kindergeldzahlungen ergaben sich mit die gravierendsten Veränderungen. Galt die Kindergeldabteilung früher als Tätigkeitsgebiet, bei der nur geringe Rechtskenntnisse notwendig waren, so erfordern die gesetzlichen Neuregelungen nun u.a. qualifizierte steuerrechtliche Kenntnisse. Im Leistungsgebiet der Fortbildung und Umschulung (FuU) machten zeitweise vor allem neue Weisungen hinsichtlich der Fahrtkostenregelungen Probleme. Mittlerweile ist auf diesem Gebiet wieder eine Vereinfachung eingetreten.

waren die Folge.<sup>137</sup> Die häufigen gesetzlichen Änderungen gehen oftmals mit Übergangsregelungen einher, so daß bei immer mehr Fällen die "Generallinie" verloren ging, nach der bearbeitet werden sollte. Jedenfalls waren zusätzliche Prüfungen notwendig, um evtl. Übergangsregelungen nicht zu übersehen. "Es kann also rein theoretisch sein", so ein Sachbearbeiter, "wenn ich heute einen Fall entscheide, der schon ein bißchen länger zurückliegt, dann habe ich drei Übergangsregelungen zu prüfen, vom Zeitaufwand her schon beachtlich". Schließlich hatten die gesetzlichen Neuregelungen nicht selten Kürzungen der Leistungen zur Folge. Solche Kürzungen wirken sich in Sozialverwaltungen keineswegs als Verringerung des Arbeitsvolumens aus, sondern umgekehrt als Ausweitung und Verkomplizierung.<sup>138</sup>

Komplizierter wurde die Arbeit der Leistungsabteilungen auch durch die veränderten Lebenslagen und Ansprüche der Kunden. Da sind als erstes die Wirkungen der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit selbst zu nennen, die, wie bereits angesprochen, zu einer qualifikatorischen und sozialen Umschichtung der Arbeitslosen und damit zu einer Verschiebung der zu bearbeitenden Pro-

<sup>137</sup> Ein von uns befragter Sachbearbeiter aus der Leistungsabteilung schildert die Probleme plastisch: "Ein großes Problem ist die komplizierte Rechtsgestaltung. Man müßte eigentlich von Seiten der Bundesanstalt für Arbeit darauf drängen, zum ersten die Gesetze wieder ein bißchen einfacher zu machen, zum zweiten die Gesetze nicht immer am 1. Januar in Kraft treten zu lassen. Das ist also sagenhaft, was dann passiert. Die Rechtsänderungen laufen genau zu der Zeit ein, wenn alle im Urlaub sind. Und dann kommen die Leute aus dem Urlaub zurück, haben von den Rechtsänderungen keine Ahnung, aber vom Kunden werden sie schon darauf angesprochen. Dann müssen sie dem sagen: Jetzt gehen sie mal wieder heim. Kommen Sie in sagen wir acht Wochen wieder, dann haben wir unsere Durchführungsanweisungen, und dann können wir Ihnen vielleicht etwas sagen! Wir haben das schon erlebt: Zwei Monate haben die Durchführungsanweisungen gefehlt. Sagen Sie einmal einem Kunden, dessen finanzielle Lage sich durch die Neuregelungen verbessern wird, nun kommen Sie mal wieder in zwei Monaten. Der hüpfert Ihnen ins Gesicht!"

<sup>138</sup> Diese Probleme finden sich auch in anderen Sozialverwaltungen. Kühn schildert eine ähnliche Konstellation für die Krankenversicherungen: "Nicht nur die Frequenz von Gesetzes- und Verordnungsänderungen, auf die die Verwaltung reagieren muß, sondern auch deren Charakter selbst steigert die Anforderungen. Die vordem meist quantitativen Verbesserungen originärer Leistungen bringen größtenteils geringere Probleme für die Verwaltungsarbeit als die Bewältigung restriktiver Vorschriften" (Kühn 1989 S.27).

blemlagen führten. Bekanntermaßen stieg der Anteil der Langzeitarbeitslosen seit 1980 sprunghaft an. 1980 hatten sie einen Anteil von 13 Prozent aller gemeldeten Arbeitslosen, 1988 lag er bereits bei einem Drittel. Das heißt für die Leistungsabteilung der Arbeitsämter: erhöhter Anteil von Anträgen auf Arbeitslosenhilfe und damit erhöhter Prüfungs-, Abstimmungs- und Berechnungsaufwand. Mit dem Übergang zum Bezug von Arbeitslosengeld sind vielfach die Weichen zu "Armutskarrieren" gestellt, verbunden mit Überschuldungen, Pfändungen und den bekannten Begleiterscheinungen sozialer Deklassierung.<sup>139</sup> Das brachte für die Verwaltung nicht nur erhöhten Arbeitsaufwand mit sich. In Mitleidschaft gezogen wurde auch der Umgangsstil und das Klima zwischen Kunden und Beschäftigten - Faktoren, die die Arbeit zusätzlich erschweren.<sup>140</sup> Zusätzliche Anforderungen ergaben sich schließlich auch durch die sich wandelnden Lebensformen der Bevölkerung. Stark in Bewegung geraten sind etwa die ehemals relativ stabilen - rechtlich normierten - Verhältnisse gegenseitiger Unterhaltsverpflichtungen. Heute gibt es mehr Getrennt-Lebende, die formal verheiratet sind, und mehr Zusammen-Lebende, die nicht verheiratet sind ("eheähnliche Gemeinschaft"), mehr geschiedene Ehen und veränderte Eltern-Kind-Beziehungen, die weit in das Erwachsenenleben hineinreichen (Beck 1986, S.205-253; BMfJFG 1985; Kommission 1983). Für die Leistungsabteilungen der Arbeitsämter bedeutet das: Erhöhter Aufwand zur Abklärung von Unterhaltsverpflichtungen, Abtretungen, Verrechnungen, gerichtliche Klärungen etc..

Diese Entwicklungen trafen nun auf ein System sozialer Sicherungen, das insgesamt für anhaltende Belastungen, wie wir sie seit

<sup>139</sup> Zum Ausmaß der Überschuldung liegen keine genauen Zahlen vor. Das Bundesarbeitsministerium geht davon aus, daß die Probleme gravierend sind. Allein die Zahl der Pfändungen von Lohnersatzleistungen nach dem AFG belief sich nach deren Angaben 1989 vierteljährlich auf 40.000 Fälle (BMA 1989, S.13)

<sup>140</sup> Die Büroräume in den Antragsannahme- und Auskunftsstellen sind deshalb prophylaktisch so gestaltet, daß befürchtete Angriffe von Kunden auf die SachbearbeiterInnen verhindert oder erschwert werden (hohe Tresen, breite, distanzfördernde Tischplatten etc.). Fluchtwege für die Beschäftigten vor Kundenangriffen sind obligatorisch vorgesehen. Wenn auch die Zahl der Übergriffe gering ist, spiegeln doch solche Vorkehrungen die Zuspitzung des Klimas deutlich wider.

Mitte der 70er Jahre haben, nicht ausgelegt ist. Zwei eng miteinander zusammenhängende Faktoren spielen hier eine Rolle. Zum einen ist das System der Arbeitslosenversicherung strukturell auf einen kurzzeitigen, konjunkturellen Schadensfall von begrenzter Dauer eingerichtet. Das Sicherungssystem kann deshalb nur bei den Arbeitslosen Notlagen vermeiden, "deren Arbeitslosigkeit erstens relativ kurz ist, die zweitens zuvor langjährig gearbeitet und Beiträge gezahlt haben und die drittens relativ gut verdient haben. Es erfüllt seine Sicherungsfunktion also nur bei jenen Arbeitnehmern, die als Angehörige relativ gut verdienender Kernbelegschaften lange Beitrags- und nur kurze Arbeitslosigkeitszeiten aufweisen" (Hofemann 1989, S. 194). Das zweite negative Kennzeichen des bundesdeutschen Systems sozialer Sicherung liegt in seiner starken Zerklüftung mit unterschiedlichen Zuständigkeiten für bestimmte Lebenslagen (Rente, Krankenversicherung, Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe, Arbeitslosengeld, Wohngeld etc.). Für eine Bündelung und Vermischung von Problemlagen, wie wir es heute - vor allem durch die langanhaltende Massenarbeitslosigkeit und die strukturellen ökonomischen Verwerfungen - vorfinden, ist es weder konstruiert noch funktional. Ausgerichtet ist es vielmehr auf eine säuberliche Trennung von Lebenslagen und Lebensphasen. Die Finanzierungssysteme sind dementsprechend unterschiedlich, und jedes Teilsystem der sozialen Sicherung ist eifersüchtig darauf bedacht, möglichst viele Kosten auf andere abzuwälzen. Das hat eine Masse von Anspruchsprüfungen und wechselseitigen Verrechnungen von Leistungen zur Folge.<sup>141</sup> Für die Leistungsabteilungen der Arbeitsämter heißt das: Vermehrte Rücksprache mit anderen Ämtern und Versicherungen, Verrechnung von Leistungen Dritter mit den Leistungen nach dem AFG etc.

Auch die **Berufsberatung** war in diesem Zeitraum mit erheblichen Mengen- und Komplexitätsproblemen konfrontiert. Zwei Phasen sind

<sup>141</sup> Ca. 2 Prozent der Arbeitslosengeldbezieher und 12 Prozent der Alhi-Empfänger waren 1985 auf Sozialhilfe angewiesen. 25 Prozent der Arbeitslosen ohne Unterstützungsanspruch mußten ausschließlich von Sozialhilfe leben (vgl. Hoffmann 1989, S.195).

dort zu unterscheiden. Während der ersten Phase, die bis Mitte der 80er Jahre reicht, stieg die Zahl der Ratsuchenden vor allem aufgrund demographischer Entwicklungen ("Schülerberg") stark an, zwischen den Ausbildungsjahren 1980/81 bis 1985/86 z.B. um mehr als 250.000 Personen jährlich. Nachdem 1986 der Zenit überschritten war, begann sich die Lage allmählich, allerdings nicht global, sondern berufsbezogen, regional und sozial selektiv zu entspannen. Im Jahr 1987/88 war wieder das Niveau von 1982/83 erreicht. Der rückläufige Andrang führte aber nicht dazu, daß Wartezeiten für Ratsuchende zur Ausnahme wurden. Zum Zeitpunkt unserer Untersuchung im Frühjahr 1989 lag die durchschnittliche Wartezeit für einen Beratungstermin zwischen 4 und 6 Wochen, in 16 Prozent der Fälle sogar länger. Komplexer wurde die Beratungsarbeit vor allem durch folgende, langfristig wirkende Veränderungen in der Berufswahl: die Zunahme der Erwerbsquote von Frauen sowie ihre beruflichen Erwartungen und Ansprüche, den steigenden Anteil von jungen Erwachsenen, die eine begonnene Erstausbildung abbrechen oder nach einer abgeschlossenen Erstausbildung nach dem "Wunschberuf" suchen, die Zunahme von Ratsuchenden mit höheren Schulabschlüssen bei höheren Erwartungen an den Beruf und die Berufsberatung und den gestiegenen Stellenwert von Berufsbildung im Rahmen veränderter Unternehmensstrategien/Produktionskonzepte. Mit der Entspannung auf dem Ausbildungsmarkt bekamen diese Faktoren ein erhöhtes Gewicht. Gleichzeitig traten die strukturellen Verwerfungen von Angebot und Nachfrage deutlicher zutage. Es begann sich nun abzuzeichnen, was für den regulären Arbeitsmarkt schon länger galt: eine gespaltene Entwicklung. Gegen Ende der 80er Jahre prägte in manchen Berufsbereichen schon nicht mehr der generelle Mangel an Ausbildungsstellen das Bild. Nach wie vor blieben aber in vielen Berufsbereichen Ungleichgewichte zwischen Ausbildungsstellenangebot und Bewerbernachfrage bestehen. Einem Nachfrageüberhang in kaufmännischen und Verwaltungsberufen und in der Gestaltungs-, Werbe- und Reisebranche stand weiter ein Bewerbermangel in einer Reihe von Dienstleistungs- und gewerblichen Berufen gegenüber (Hotel- und Gaststättenberufe, Bauhandwerk etc.). Dabei verschärften sich die regionalen Ungleichgewichte. Unvermindert

groß waren die Probleme für Lernschwache, AusländerInnen, AsylantragInnen und AussiedlerInnen, Ausbildungs- und Studienabbrecher, körperlich und psychisch Behinderte (vgl. zur Problemsicht der BerufsberaterInnen Bahn Müller/Faust 1990, S. 10 ff; Schröder 1989; Merlet 1988; dvb 1988).

Die Fachabteilungen der Arbeitsämter waren demnach seit den ausgehenden 70er Jahren und während des gesamten Verlaufs der 80er Jahre mit einem ganzen Bündel von zusätzlichen und neuen Anforderungen konfrontiert, die sie an die Grenzen ihrer Belastbarkeit brachten. Die stark angestiegenen Aufgabenmengen und die zunehmend komplizierter werdende Fallbearbeitung wären natürlich problemloser zu bewältigen gewesen, wenn die personelle Ausstattung diesen veränderten Anforderungen angepaßt worden wäre. Das war aber keineswegs der Fall. Zwar kam es zu Personalmehrungen, sie entsprachen aber in keiner Weise der Zunahme des Arbeitsvolumens. Während zwischen 1980 und 1985 die Zahl der bei den Arbeitsämtern registrierten und betreuten Arbeitslosen um 159 Prozent stieg, nahm die Gesamtzahl der Beschäftigten, Nachwuchs- und Aushilfskräfte inklusive, nur um 12 Prozent zu.<sup>142</sup> Nimmt man nur die Plankräfte, beträgt der Zuwachs lediglich 9 Prozent.

Für die einzelnen Fachabteilungen stellte sich die Situation noch drastischer dar. In der Leistungsabteilung etwa wurde in besagtem Zeitraum ein Zuwachs an Leistungsempfängern von 205 Prozent registriert. Die Zahl der Plankräfte in dieser Abteilung stieg um ganze 25 Prozent (wobei ein nicht unerheblicher Teil der Stellenmehrungen für den Ausbau des Außendienstes verwandt wurde, u.a. zur Kontrolle von Leistungsmißbrauch). Nicht besser sah es in der Berufsberatung aus. Dort stieg die Zahl der Ratsuchenden in den fünf Jahren um 23 Prozent an, ganze 34 zusätzliche Stellen (+ 0.5 Prozent) kamen hinzu. Auch die Arbeitsvermittlung wurde nur unwesentlich mit zusätzlichem Personal versorgt (+ 5.6 Prozent). Über Jahre hinweg wurde auf der Basis des

<sup>142</sup> Die Zahlen wurden den Haushaltsplänen der Bundesanstalt für Arbeit und den ANBA-Jahreszahlen entnommen.

Personalbemessungssystems der Bundesanstalt für Arbeit ein Fehlbedarf zwischen 6000 und 7000 Planstellen errechnet (vgl. Kittner 1985, S.301). Das führte nicht etwa zu entsprechenden Personalerhöhungen, sondern zur Überprüfung des Bemessungssystems durch den Bundesrechnungshof, der auch prompt überzogene Zeitansätze reklamierte und eine grundlegende Überarbeitung anmahnte (Bundesrechnungshof 1989a). Was blieb, war die Belastung der Beschäftigten. Die machten auf dem Höhepunkt der Belastungssituation 1983/84 ihrem Unmut durch Protestaktionen und Demonstrationen Luft (vgl. DGB 1982). 1989 kam es erneut zu Protestaktionen. An der Unterversorgung änderte das aber nichts.

Daß Arbeitsämter personell stark unterbesetzt waren, wurde auch von der Leitungsebene der Bundesanstalt nicht abgestritten. Eine Personalmehrung erschien ihr aber nicht durchsetzungsfähig. "Die Personalausstattung" - so faßte der Präsident der Bundesanstalt Heinrich Franke Mitte der 80er Jahre die Situation zusammen - "ist, gemessen an der Belastung, unzureichend, und Personalmehrungen können wegen der Haushaltslage der öffentlichen Hand derzeit bei weitem nicht in nötigem Umfang in Aussicht genommen werden" (Franke 1986, S.6). Angesichts dieser Situation sei es nur konsequent, "daß (die Bundesanstalt) alle Hilfsmittel nutzt, die einem modernen Dienstleistungsunternehmen heute zu Gebote stehen" (ebd.). Gemeint waren damit die Informations- und Kommunikationstechniken. Sie sollten die Entlastung bringen. Daß auch sie Geld verschlingen, und zwar, wie wir noch zeigen werden, in atemberaubenden Größenordnungen, war nicht weiter erwähnenswert. Den Zuwachs bei den Personalausgaben zu drosseln und dafür die investiven Ausgaben zu erhöhen, paßte auch problemloser in die politische Wendezeit: "Weniger Staat, mehr Markt" hieß kurz gefaßt die Devise. Haushaltspolitisch hieß die generelle Parole: Einsparung konsumtiver Staatsausgaben zugunsten der investiven Anteile. Auf die Arbeitsverwaltung bezogen bedeutete das: Vorrang der Maschinisierungsstrategie vor Personalmehrung.

## 2. Das politische Umfeld: Verschärfung der Legitimationsprobleme der öffentlichen Arbeitsvermittlung

Die Bedingungen der unmittelbaren Aufgabenerledigung waren mithin äußerst ungünstig. Die Entwicklung der an die Arbeitsämter gestellten Aufgaben und ihre Bewältigung unter den vorgegebenen Bedingungen und mit den verfügbaren Ressourcen stellte sie vor kaum zu bewältigende Probleme. Die Betreuung der rapide angestiegenen Zahl von Ratsuchenden konnte nur durch die fortwährende Überbeanspruchung des Personals und Abstriche an der Qualität der Aufgabenerledigung aufrecht erhalten werden. Es kam nahezu in allen Ämtern trotz andauernder Überstunden zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen in der Fallbearbeitung und langen Wartezeiten. Proteste der Arbeitslosen wie der Beschäftigten blieben nicht aus. Es war aber nicht - jedenfalls nicht in erster Linie - die Unzufriedenheit dieser Gruppen, die die Verwaltung in Nöte brachte und unter Handlungszwang setzte. In ernsthafte Schwierigkeiten kam sie vielmehr durch Entwicklungen in den "symbolischen" Kontexten der Organisation: auf der Ebene der Legitimation einer öffentlichen Arbeitsverwaltung. Anfang der 80er Jahre geriet sie verstärkt in die öffentliche Diskussion und unter den Beschuß gesellschaftlicher Interessengruppen, politischer Parteien und nicht zuletzt der Medien. Die hauptsächlichlichen Angriffsebenen waren: der (rückläufige) Marktanteil der öffentlichen Arbeitsverwaltung bei der Besetzung offener Stellen sowie die als antiquiert und ineffizient eingestuften Arbeitsverfahren und Arbeitsmittel, mit deren Hilfe sie ihre Arbeit erledigte.

Der erste Vorwurf, die Bundesanstalt sei trotz des ihr übertragenen Alleinrechts auf Arbeitsvermittlung, kurz 'Vermittlungsmopol' genannt, nicht in der Lage, sich einen relevanten Marktanteil zu sichern, schien auf den ersten Blick nicht unbegründet. Der "Einschaltungsgrad" lag 1980 bei knapp 30 Prozent, der

"Marktanteil" bei 19 Prozent.<sup>143</sup> Hauseigene Untersuchungen der Bundesanstalt hatten zudem ergeben, daß die Arbeitsämter zwischen 1976 und 1981 immer weniger eingeschaltet wurden.<sup>144</sup> Diese rückläufige Tendenz wurde in der politischen wie in der wissenschaftlichen Diskussion als Indikator für die Verdrängung der öffentlichen Arbeitsvermittlung gewertet (Hohn 1987; Schüle 1987), die von der Arbeitsverwaltung wesentlich mit zu verantworten sei und die Frage nach der Berechtigung der öffentlichen, kostenfreien Arbeitsvermittlung aufwerfe. Mit dieser Kritik wurde die Verwaltung nicht nur von außen konfrontiert. Sie fand auch schnell Resonanz bei den anstaltseigenen Vordenkern und in den Führungsetagen. Auch sie zogen aus den rückläufigen Quoten die Konsequenz, daß sich "ein behördliches Monopol in unserem heutigen, auf Wettbewerb und Erfolg ausgerichteten Wirtschaftssystem nur halten (könne), wenn es der BA mit ihrem Alleinrecht

<sup>143</sup> Die drei wichtigsten Indikatoren sind:

1. Einschaltungsgrad: Abgang an offenen Stellen/sozialversicherungspflichtige Einstellungen - Azubis
2. Ausschöpfungsgrad: Vermittlungen über 7 Tage x 100/Abgang der offenen Stellen
3. Marktanteil: Vermittlungen über 7 Tage x 100/sozialversicherungspflichtige Einstellungen - Azubis

<sup>144</sup> Indikatoren der Arbeitsvermittlung zwischen 1980 und 1988

Jahr	Einschaltungs- grad	Ausschöpfungs- grad	Marktanteil
1961*	39,0		
1965*	38,2		
1970*	44,7		
1975*	40,7		
1980	29,6	64,0	19
1981	25,2	65,8	16,6
1982	23,3	71,0	16,6
1983	24,6	78,9	19,5
1984	28,0	79,4	22,2
1985	29,6	77,4	22,9
1986	34,1	70,5	24,1
1987	33,6	70,5	23,7
1988	34,6	71,3	24,7

Quellen: Material BA Referat Ia2; Rudolf 1984



in der Tat gelingt, eine mehr als nur marginale Rolle bei der Besetzung von Arbeitsplätzen zu spielen. Damit ist die Frage des 'Marktanteils' der BA bei der Besetzung von Arbeitsplätzen und ihres Vermittlungserfolgs aufgeworfen".<sup>145</sup> Dieser Marktanteil, so die Autoren weiter, "müsse als zu gering angesehen werden" (Egle/Henning/Pfetzling 1988, S.39; Egle 1987).

Nun ist in der Tat ein Marktanteil von um die 20 Prozent nicht sehr hoch. Daß zudem der Trend weiter rückläufig war, verdiente zweifellos Aufmerksamkeit. Ebensoviel Aufmerksamkeit hätte aber die Klärung der Frage verdient, welche Gründe hierfür maßgeblich waren, welches Gewicht z.B. der Konjunktur, den Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur, dem Nachfrageverhalten der Betriebe, ihren Rekrutierungswegen, der Qualifikationsstruktur von Stellen- und Bewerberangebot zukommt und was schließlich auf das Konto der Bundesanstalt selbst zu verbuchen ist. Die sorgsame Analyse der Ursachen für die insgesamt geringe Quote bei weiter rückläufiger Tendenz war in der Diskussion aber weniger wichtig als die politische Botschaft, um die es eigentlich ging. Und die hieß: die Bundesanstalt unter Legitimations- und damit unter Handlungsdruck zu setzen und zwar in eine Richtung, die ihr verstärkt marktorientiertes Verhalten abverlangte.

<sup>145</sup> Der Vermittlungserfolg der Bundesanstalt für Arbeit bot jedoch recht wenig Anlaß für Kritik und Selbstzweifel an der Effizienz ihrer Arbeit. Gemessen wird er durch den sog. Ausschöpfungsgrad. Dieser Ausschöpfungsgrad, der als Maßzahl für die Effizienz der Bewirtschaftung der den Arbeitsämtern gemeldeten offenen Stellen herangezogen wird, lag 1980 immerhin bei beachtlichen 64 Prozent, d.h. von drei gemeldeten offenen Stellen wurden zwei mit BewerberInnen des Arbeitsamtes besetzt. Mit dem sprunghaften Anstieg der Arbeitslosigkeit und damit auch der Verbreiterung des Reservoirs der Arbeitsvermittlung stieg die Quote auf fast 80 Prozent an, um hernach wieder auf 71 Prozent abzufallen. Maßgeblich für diesen Rückgang dürfte u.E. vor allem die Umschichtung in der qualifikatorischen und sozialen Zusammensetzung der Arbeitslosen sein, wie sie sich im Zuge der anhaltenden Dauer- und Massenarbeitslosigkeit hergestellt hat. Hier spielt der Austausch von älteren und leistungsschwachen gegen jüngere und belastungsfähige Arbeitnehmer, wie er in nicht wenigen Betrieben vorgenommen wurde, ebenso eine Rolle, wie die Wirkungen der Dauerarbeitslosigkeit selbst. Weniger plausibel erscheint uns der Erklärungsversuch von Grauel/Stöhr, wonach der rückläufige Ausschöpfungsgrad auf eine verstärkte Selbstsuche der Arbeitssuchenden sowie intensiveres Inserieren der Betriebe zurückzuführen ist (vgl. Grauel/Stöhr 1987, S.208). Erstens sind diese veränderten Verhaltensweisen selbst erklärungsbedürftig und zweitens hält hierzu der rückläufige Trend schon zu lange an und ist zu stark ausgeprägt.

Zwar regte sich gegen die Stilisierung des Marktanteils bzw. Einschaltungsgrades als Kennziffern für die Leistungsfähigkeit und Legitimität der öffentlichen Arbeitsvermittlung auch Widerspruch, solche Einwände taten der "Karriere" der Maßzahlen aber keinen Abbruch. Auch die Spitze der Verwaltung blieb dabei, daß diese Kennziffer "die größte Aussagekraft sowohl im Hinblick auf die Effizienz der Arbeitsvermittlung als auch zur Beurteilung der Frage (besitzt), inwieweit die Arbeitsvermittlung der ihr gesetzlich übertragenen Aufgabe nachkommt (Monopoldiskussion)" (Grauel/Stöhr 1987, S.209). Das neue "Führungsdatum" der Arbeitsvermittlung war geboren. Die Verwaltung hatte sich damit selbst ein Effizienz- und Leistungskriterium vorgegeben, bei dem mehr als fraglich ist, ob und in welchem Maße es überhaupt durch die Politik der Bundesanstalt in relevantem Maße beeinflussbar ist. Mit der Stilisierung des Marktanteiles als zentraler Erfolgsgröße der Arbeit der öffentlichen Arbeitsvermittlung waren somit die Legitimationsprobleme bereits mit programmiert.

So haben Deeke/Fischer zurecht darauf hingewiesen, daß der "Einschaltungsgrad" schon deswegen nicht als Effizienzkriterium für die Arbeitsvermittlung taugt, weil sein Sinken durch eine Steigerung des Ausschöpfungsgrades kompensiert werden kann (Deeke 1988, S.158). Rudolph konnte in einer Längsschnittuntersuchung zur Veränderung des Einschaltungsgrades und der Vermittlungsquote zeigen, daß die rückläufigen Vermittlungszahlen und die gleichfalls abnehmende Einschaltung der Arbeitsämter bei der Besetzung offener Stellen überwiegend auf externe Faktoren zurückzuführen ist: den Strukturwandel bei Produktion und Beschäftigung sowie das Rekrutierungsverhalten der Betriebe (vgl. Rudolph 1984). Weitere Einwände zur Aussagekraft des Kriteriums "Einschaltungsgrad" finden sich bei Lieber (1988) sowie bei Möller (1989). Vergessen wird in der Kritik am zu geringen Marktanteil bzw. Einschaltungsgrad der Arbeitsämter der elementare Umstand, daß die Arbeitsämter nur dann tätig werden können, wenn ihnen die offenen Stellen bzw. die arbeitssuchenden BewerberInnen auch bekannt sind. Hinsichtlich der Stellenanbieter basiert die Meldung in der Bundesrepublik, anders als etwa in Schweden, auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Wenig bekannt ist, daß auf der Grundlage des Arbeitsförderungsgesetzes auch eine andere Rechts- und Verwaltungspraxis möglich wäre. Im § 9 des AFG ist nämlich geregelt, daß per einfacher Rechtsverordnung eine Meldepflicht eingeführt werden kann. Damit bestünden natürlich für die Arbeitsverwaltung erheblich bessere Möglichkeiten, sich in die Stellenbesetzung einzuklinken. Eine Diskussion über dieses Thema kam aber im Zusammenhang mit dem Lamenti über den zu geringen Einschaltungsgrad interessanterweise nicht zustande. Ein weiterer Faktor kommt hinzu. Da

keine Meldepflicht für offene Stellen besteht, lebt die Arbeitsvermittlung von der Akzeptanz ihrer Vermittlungs- und Beratungsleistungen insbesondere seitens der Stellenanbieter. Das gilt vor allem seit sich der Arbeitsmarkt von einem Anbieter- zu einem Nachfragermarkt verwandelt hat. Diese Akzeptanz ist ihrerseits wieder abhängig vom Erfolg oder Mißerfolg des erteilten Vermittlungsauftrags (vgl. SINUS 1986, S.53). Ob er erfolgreich abgewickelt werden kann, hängt aber wiederum von den Anforderungen ab, die seitens des Arbeitgebers gestellt werden bzw. von dem Qualifikationspotential der BewerberInnen, das den Vermittlungsfachkräften zur Verfügung steht. Mit fortschreitender Dauer der Massenarbeitslosigkeit kommen die Diskrepanzen zwischen den Anforderungen der Stellenanbieter und dem verfügbaren Bewerberpotential immer deutlicher zum Tragen. Zwar ist auch das Anspruchsniveau der Stellenanbieter keine feststehende Größe, das gilt aber umgekehrt auch für das Qualifikationspotential der Arbeitssuchenden. Die qualifikatorische und soziale Zusammensetzung der bei den Arbeitsämtern gemeldeten Arbeitssuchenden hat sich in Folge der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit deutlich verändert. Der Anteil der Personen, die schwer vermittelbar sind, ist beträchtlich gestiegen (Zahlen zur Qualifikationszusammensetzung, gesundheitliche Einschränkungen, Dauer der Arbeitslosigkeit). Das hat Auswirkungen auf die Vermittlungserfolge der Arbeitsämter und damit auf die Zufriedenheit der Arbeitgeber mit den Dienstleistungen der Arbeitsverwaltung. Vergebliche Anfragen führen zwangsläufig dazu, andere Rekrutierungswege zu intensivieren.

Schließlich ergaben neuere Untersuchungen zum faktischen Rekrutierungsverhalten der Betriebe, daß das vorherrschende Bild vom offenen, für alle Marktteilnehmer zugänglichen und über den Wettbewerb gesteuerten Arbeitsmarkt, an dem sich auch die Politik der Bundesanstalt für Arbeit orientiert, korrigiert werden muß. Bei den Suchwegen wie bei den faktischen Einstellungsentscheidungen spielen die erweiterten betriebsinternen Arbeitsmärkte oder wie Deeke/Fischer es bezeichnen, die betriebsnahen Arbeitsmärkte eine gewichtige Rolle. Zwar zerfällt der Arbeitsmarkt auch nicht, wie in der wissenschaftlichen Diskussion der letzten Jahre vermehrt behauptet, in sozial geschlossene Teilarbeitsmärkte zu denen kein öffentlicher Zugang besteht, die Untersuchungen belegen aber die wachsende Bedeutung informeller Wege der Arbeitsplatzsuche. Der Anteil des betriebsnahen Arbeitsmarktes, der vor allem durch persönliche Kontakte und Beziehungen der betrieblichen Mitarbeiter und ihres Umfeldes gesteuert wird, beträgt immerhin 35 Prozent. Rechnet man einen Teil der erfolgreichen Direktbewerbungen noch mit hinzu, ist er sogar noch höher zu veranschlagen (Deeke/Fischer 1988, S.75). Auf diesen Markt haben die Arbeitsämter bisher kaum Zugriff und es werden auch begründete Zweifel angemeldet, ob die betriebsnahen Arbeitsmärkte sich für sie überhaupt öffnen lassen (ebd. S. 77).

Alle diese drei Faktoren, Defizite in der Transparenz des Stellenmarktes durch ungleiche Sanktionsmöglichkeiten bei der Meldung gegenüber den Marktparteien, qualitative Differenzen in der Nachfrage nach und im Angebot von Arbeitskräften und

die Veränderung der Rekrutierungswege unter den Bedingungen anhaltender Massenarbeitslosigkeit lassen sich durch die Arbeitsämter nur zu geringen Teilen beeinflussen, haben aber erhebliche Wirkungen auf den Grad ihrer Einschaltung in die Marktprozesse.

Die rückläufige Entwicklung der Einschaltung der Arbeitsämter in die Besetzung offener Stellen bot denn auch verschiedenen Interessenverbänden und Vertretern im Bundestag vertretenen Parteien einen willkommenen Anlaß, die Legitimität einer öffentlichen Arbeitsverwaltung grundsätzlich in Zweifel zu ziehen. Wieder einmal kam das 'Vermittlungsmonopol' ins Gerede und diese Diskussion hielt für den Rest des Jahrzehnt an.<sup>146</sup> Die Diskussion war nicht neu, sie wurde aber intensiver und breiter. Insbesondere aus Kreisen der Jungunternehmer, des ordo-liberalen Wirtschaftsflügels der FDP sowie der CDU/CSU wurden die Angriffe in regelmäßigen Abständen vorgetragen. Der Bundesverband Junger Unternehmer veröffentlichte etwa Ergebnisse einer Umfrage, wonach die Arbeitsämter von den Unternehmen insgesamt schlechte Noten bekamen. "Nach den Ergebnissen aus 50 bundesdeutschen Großstädten, die das Dortmunder Meinungsforschungsinstitut FORSA ermittelte, waren nur 8 Prozent der Befragten mit ihrem Arbeitsamt zufrieden (...). Als Gründe für ihre kritische Haltung gegenüber den Arbeitsämtern nannten die angesprochenen Unternehmen überforderte Beamte, ungeeignete Bewerber und mangelnde Beratung" (BJU/Impulse 23.4.1990). Der Vorsitzende des Bundesverbandes Junger Unternehmer forderte deshalb kurz und knapp: "Das Monopol der Bundesanstalt für Arbeit muß gebrochen werden", da die Arbeitsämter in ihrer derzeitigen Verfaßtheit äußerst ineffiziente Behörden" seien (Südwestpresse-Schwäbisches Tagblatt 25.11.1988).

In die geäußerten Kritiken gehen sicherlich auch Gesichtspunkte ein, die mit den "hausgemachten" Problemen der Bundesanstalt zu tun haben (vgl. aus der Sicht der Beschäftigten Bahnmüller/Faust 1990, S.28): umständliche Arbeitsabläufe, Personalengpässe, die zu Verzögerungen führen, unzureichende Qualifizierungsmöglichkeiten für die Arbeitsvermittler, unzureichende zeitliche Möglichkeiten, notwendige Außendienstleistungen wahrzunehmen. "So wurde beklagt, daß 40 Prozent der Arbeitsämter nicht über einen eigenen Firmenbetreuer verfügten, 50 Prozent der Personalchefs beanstandeten, daß der Vermittler

<sup>146</sup> Zur Begründung des "Vermittlungsmonopols" siehe Schönfelder u.a. 1990; Franke 1985, S. 99 ff; Eckertz 1989, S.5ff.

nicht alle Berufsbilder des jeweiligen Betriebes kannte. Häufig reklamierten die Unternehmen, daß sich der erste Kandidat erst nach ein bis zwei Wochen meldete. In zehn Prozent aller Fälle erschien sogar überhaupt niemand. Nur 17 Prozent waren der Meinung, die vermittelten Bewerber verfügten in der Regel über die richtige Qualifikation", so faßt Göbel in der Zeitschrift des Bundes der Steuerzahler (1990, S.131) die Ergebnisse der Befragung zusammen. In den genannten Kritikpunkten wird über die internen Probleme der BA hinaus diese aber auch für "Verfehlungen" in die Pflicht genommen, auf die sie keinen oder allenfalls sehr vermittelt Einfluß hat: Ob Arbeitslose bei einem Stellenanbieter vorstellig werden und in welchem Zeitraum hängt eben in erster Linie von den Kalkülen der Arbeitslosen selbst ab; ob sich Arbeitslose auf die gleiche Stelle eher und schneller melden, wenn sie ihnen von einem privaten Vermittler nahegebracht wird, dem nicht einmal die Möglichkeit zur Verfügung steht, den Arbeitslosen durch die Drohung des Geldentzugs "gefällig" zu machen<sup>147</sup>, ist zumindest eine ungeprüfte Behauptung, eher ein Glaubensbekenntnis. Ähnlich verhält es sich mit der impliziten Unterstellung, private Vermittler würden eher als verbeamtete Vermittler "alle Berufsbilder des jeweiligen Betriebs kennen". Und, daß die vermittelten Bewerber nur in geringem Maße über geforderte Qualifikationen verfügen, ist sicherlich zu einem großen Teil eher ein "Mangel" des Arbeitsmarktes (der strukturellen Verwerfungen), des Bildungswesens, der betrieblichen Weiterbildung und der überzogenen Anforderungen der Unternehmen selbst, die sie glauben angesichts der hohen Arbeitslosigkeit durchsetzen zu können. Ungeprüfte Rationalitätsvorstellungen prägen auch hier die These von der Überlegenheit privater Arbeitsvermittler (vgl. die Wahrnehmung der Probleme auf dem Arbeitsmarkt durch die Arbeitsvermittler Bahn Müller/Faust 1990, S.10ff).

Der damalige Bundeswirtschaftsminister Haussmann ließ ebenfalls kein gutes Haar an den Arbeitsämtern. Die staatliche Arbeitsverwaltung sei unfähig, zwischen Angebot und Nachfrage zu vermitteln. "Deshalb können wir uns ein solches staatliches Monopol nicht mehr leisten, deshalb brauchen wir eine Vielzahl von Vermittlungsinstanzen" (Südwestpresse - Schwäbisches Tagblatt vom 23.3.1989). Ähnliche Stimmen gab es aus den Reihen der CDU und CSU. Die Diagnose der Mängel der Bundesanstalt war bei diesen politischen Interventionen weniger wichtig als die Therapie, die man ihr verordnen wollte und die hieß: Konkurrenz durch Privatisierung. Die Arbeitsvermittlung sei, so war vom Geschäftsführer

<sup>147</sup> Die Kritiker des Monopols sind an anderer Stelle und zu anderer Gelegenheit dieselben, die gerade die Notwendigkeit betonen, "arbeitscheue" Arbeitslose durch materiellen Druck zur Annahme von offenen Stellen - welcher Qualität auch immer - zu veranlassen.

des Bundesverbandes Deutscher Unternehmensberater zu lesen, "keine hoheitliche Dienstleistung, sondern eine schlicht privatwirtschaftliche, die kurioserweise in Deutschland durch Beamte und öffentliche Angestellte erbracht wird" (Küster 1989, S. 8). Daß diese "kuriose Situation" durch das Bundesverfassungsgesetz mehrfach als dem Sozialstaatsgebot entsprechend bestätigt wurde, fand keine Erwähnung. Ginge es nach dem Willen der Unternehmen, sollte das nun anders werden. Nach den vom Bundesverband Junger Unternehmer vorgestellten Umfrageergebnissen "äußerten 70 Prozent der angesprochenen 1744 Unternehmer den Wunsch, daß auch in der Bundesrepublik private Arbeitsvermittler zugelassen werden (...). Von der privaten Konkurrenz versprechen sich die Firmen nach dem 'Impuls-Bericht' vor allem die Vermittlung besser qualifizierter Bewerber (15 Prozent). In der Rangliste der Argumente folgen 'effizientere Arbeit' (14 Prozent), 'stärkere Bedarfsorientierung' und 'konkurrenzbedingter stärkerer Anreiz zu besserer Leistung bei den staatlichen Arbeitsvermittlern' (je 10 Prozent) sowie 'unbürokratischere Vermittlung' (8 Prozent).

Vom Bundesverband der Arbeitgeber wurden die Angriffe auf das Alleinrecht der Bundesanstalt auf Arbeitsvermittlung und die Forderung nach umfassender Privatisierung zwar zurückgewiesen. "Eine Gesetzesänderung", so hieß es in einer offiziellen Stellungnahme des BDA, sei "kein Lösungsansatz". Vielmehr müsse es darum gehen, "die Arbeit der öffentlichen Arbeitsvermittlung effektiver und flexibler zu gestalten". Gleichwohl wurde das Drohpotential auf Verlust des "Monopols" und damit forcierter Konkurrenz und erhöhtem Wettbewerbsdruck für die öffentliche Arbeitsverwaltung bewußt aufrecht erhalten. Wenn schon keine vollständige Freigabe des Alleinvermittlungsrechts, dann sollte mit der Drohung doch eine Veränderung der Bundesanstalt im Sinne der Arbeitgeber in die Wege geleitet werden, oder wie einer ihrer Vertreter es formulierte: "Lassen Sie doch das Beil hängen, dann bewegt sich wenigstens etwas". Auch in offiziellen Verlautbarungen war zu lesen, daß "das Vermittlungsmonopol (...) kein absolut schützenswerter Selbstzweck ist, sondern es muß sich durch Leistung rechtfertigen" (BDA-Kurz-Nachrichten-Dienst 1986;

Ebert 1986, S.778 f). Bei dem Alleinrecht der Bundesanstalt, das sich im Kern bisher als vernünftig erwiesen habe, dürfe aber, so der Vertreter der Arbeitgeberverbände im Vorstand der Bundesanstalt, nicht "nach dem Motto verfahren werden: 'Eine feste Burg ist unser Gott', wobei jeder, der sich dieser Burg nähert, mit Pech und Schwefel beworfen wird. Das muß ein offenes Gebäude sein". Die Kernfrage sei vielmehr, "wie alle Möglichkeiten, die zu einer Steigerung der Effizienz der Vermittlung beitragen, initiativ und extensiv ausgeschöpft werden können". Trotz dieses, im Vergleich zu den forschenden Jungunternehmern, moderaten Tons übte der Dachverband der Arbeitgeber damit einen deutlichen Druck auf die Bundesanstalt aus, um sie in eine Richtung zu drängen, die ihrem Modernitätsverständnis entsprach: Verstärkte Rationalisierung durch Technisierung und stärkere Marktorientierung.

Die Kehrseite der Medaille war die Schwäche der politischen Kräfte, die die **sozialpolitische Schutzfunktion** der Arbeitsverwaltung gegenüber einer reinen **marktorientierten Vermittlungsfunktion** betonten. Zurecht weist Eckertz (1989) darauf hin, daß die Konzentration der Diskussion auf Erfolgskriterien wie "Einschaltungsgrad" oder "Marktanteil" schon ein Rückzugsgefecht darstellt. "Durch das Ziel, den 'Marktanteil' der Bundesanstalt zu vergrößern, wird ein Vermittlungsmarkt fingiert, obwohl doch durch das Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt die Arbeitsvermittlung gerade dem Markt entzogen werden soll" (Eckertz 1989, S. 5). Die Arbeitsverwaltung sah sich im Gefolge der Diskussion um die "Krise des Wohlfahrtsstaats" (vgl. Dettling 1983, Offe 1984b, Naschold 1983, Kaufmann 1983) und die daran anknüpfenden sozialstaatlichen Deregulierungsforderungen (vgl. u.a. Bosch/Priewe 1982, S.58) einem - nicht zuletzt im Regierungswechsel manifestierten - veränderten politischen Kräfteverhältnis ausgesetzt. Die sozialpolitischen Funktionen der Arbeitsverwaltung zu betonen, entsprach offenbar nicht dem Zeitgeist. Aus Sicht der Verantwortlichen war das jedenfalls keine erfolgsversprechende Strategie der Legitimationssicherung.

Der Handlungsdruck verstärkte sich noch dadurch, daß Unternehmensberater sich im Auftrag der obersten Kontrollbehörde ihrer annahmen. 1982, zu einer Zeit als die Arbeitsämter in der Flut der Arbeit zu ertrinken drohten, gab das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung auf Anregung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages ein Gutachten über Wirtschaftlichkeit und Effektivität der Arbeitsverwaltung in Auftrag, das 1983 vorgelegt wurde. Darin wurde eine ganze Reihe von Mängeln in der Aufgabenerledigung der Bundesanstalt aufgelistet und ein generelles "Modernisierungsdefizit" reklamiert. Im Zentrum standen zwei Kritikpunkte. Der Arbeitsverwaltung wurde zwar attestiert, mit ihren diversen Vorhaben zur Computerunterstützung der Arbeitsvermittlung, der Berufsberatung und der Leistungsgewährung auf dem richtigen Weg zu sein, insgesamt sei aber der Ausbaustand unzureichend, verstärkte Anstrengungen zur weiteren Technisierung dringend erforderlich. Das galt für alle Abteilungen, am dringenden aber für die Leistungsabteilung und die Arbeitsvermittlung. "Die informationstechnische Unterstützung bei den Verfahren der Leistungsgewährung ist bisher minimal". Insbesondere im Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfebereich sei "dringend eine umfassende Computerunterstützung erforderlich" (Horn & Partner und ADV/ORGA 1983, S.11). Im Bereich der Arbeitsvermittlung und -beratung sei zwar die Entwicklung der computerunterstützten Arbeitsvermittlung schon weiter gediehen. Trotzdem gelte auch hier: "Grundlegende Verbesserungen in der AV (=Arbeitsvermittlung, d.V.) sind nur über einen intensiven Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien zu erreichen" (ebd. S.48). Neben den Defiziten im Ausbaustand der Informations- und Kommunikationstechnologien wurde der Arbeitsvermittlung auch eine Veränderung ihrer Philosophie nahegelegt. Die Vermittlung in Arbeit sollte künftig "als 'Maklertätigkeit' verstanden werden und insofern die typischen Merkmale eigeninitiativen Handelns aufweisen." (ebd. S.8). Dem stünden allerdings derzeit eine Reihe organisatorischer und technischer Bedingungen im Wege, die beiseite geschafft werden müßten, um der Eigeninitiative Raum geben zu können. Die IuK-Techniken sollten auch hierfür die Voraussetzungen schaffen.



Das Gutachten fand breite Resonanz, nicht zuletzt in den Medien. Der durchgängige Tenor auch dort: Die Arbeitsämter bewältigen ihre Arbeit mit völlig veralteten technischen Mitteln. Seit Jahren seien sie zwar bemüht, bei der Technikeinführung Anschluß an vergleichbare Verwaltungen zu finden, faktisch kommen sie aber nur sehr schleppend voran. Im Verhältnis zur Entwicklung in anderen Verwaltungen seien sie erheblich im Verzug (vgl. etwa Manager Magazin 2/86; Stern Nr. 47/84).<sup>148</sup> Der Ruf einer bürokratischen, unattraktiven und kundenunfreundlichen Verwaltung haften ihnen immer stärker an. Das bestätigten schließlich auch die Umfragen, die die Bundesanstalt zu ihrem Image in der Öffentlichkeit durchführen ließ. Die Befragung von Allensbach ergab, daß der Ruf der Arbeitsämter als erfolgreiche Stellenvermittler sich trotz der konjunkturellen Erholung Mitte der 80er Jahre nicht verbessert, sondern weiter verschlechtert hatte: 1974 betrachteten 47% der Unternehmen bei der Personalsuche den Weg über die Arbeitsämter als den erfolgreichsten, 1983 waren es 32%, 1985 nur noch 25% (Allensbach 1985, hier zitiert nach V265/87, S.11). Nicht viel aufmunternder waren die Ergebnisse einer Umfrage von SINUS. In der verwaltungsinternen Auswertung wurden die Umfrageergebnisse folgendermaßen zusammengefaßt: "Danach läßt sich feststellen, daß die Arbeitsämter bei den Unternehmern als freundliche und relativ sympathische, aber auch bürokratische Einrichtungen gelten, die in ihrem Zuständigkeitsbereich eine gerade noch zufriedenstellende Kompetenz aufweisen". Sie gelten tendenziell eher als leistungsschwach, unattraktiv, billig. "Ihr Modernitätsimage ist vergleichsweise schwach ausgeprägt" (V 265/87, S.14).

Daß angesichts dieser Massierung öffentlicher Kritik etwas geschehen mußte, war nicht mehr von der Hand zu weisen. Zwar be-

<sup>148</sup> Im "Stern" war zum Beispiel zu lesen: "Gelähmt wird die tägliche Arbeit zudem durch die 'veraltete Bürotechnik', so die Unternehmensberatung 'Arbeitsgemeinschaft Horn & Partner' in einem 'Gutachten über Wirtschaftlichkeit und Effektivität der Arbeitsverwaltung'. Zwar steht in Nürnberg ein Zentralcomputer, und in etlichen Ämtern können die Vermittler das Stellenangebot aus ihrem Bereich bereits vom Bildschirm ablesen. Aber der Aufbau einer umfassenden, effizienten elektronischen Datenverarbeitung kommt seit Jahren nicht voran, weil sich nicht EDV-Fachleute, sondern Verwaltungsleute mit dem Problem befassen." (Der große Frust, Stern Nr.47/1984).

raubte die kritische Diskussion die Arbeitsverwaltung nicht ihrer hauptsächlichen Kunden, wie dies bei privatwirtschaftlichen Unternehmen wohl der Fall gewesen wäre. Da öffentliche Verwaltungen und somit auch die Bundesanstalt für Arbeit nicht über Marktmechanismen, sondern über Politik gesteuert werden, mußte aber auf jeden Fall versucht werden, sie aus der öffentlichen Diskussion zu bringen. Die Erosion der Legitimation einer öffentlichen Arbeitsverwaltung mußte schleunigst gestoppt werden. Was Markt- und Gewinneinbrüche für Privatunternehmen bedeuten, ist für die Verwaltung die Erosion ihrer Legitimation: sie gefährdet die Ressourcenbeschaffung, erhöht die Interventionsgefahr der politischen Aufsichts- und Kontrollgremien, und bringt, wie die Diskussion zum Vermittlungsmonopol zeigte, ernsthafte Bestandgefährdungsprobleme mit sich. Für öffentliche Verwaltungen, so ließe sich etwas verallgemeinernd sagen, ist Legitimation das funktionale Äquivalent des Marktregulativs. Erodieren sie, sind Instabilitäten nicht auszuschließen. Was die Bundesanstalt für Arbeit betrifft, so war sie vor allem deshalb in Probleme geraten, weil sie in Widerspruch zu den Umwelten geraten war, die für ihre Bestandsicherheit von zentraler Bedeutung sind: den politischen Steuerungs- und Kontrollgremien, den ihnen zuarbeitenden Beratungseinrichtungen sowie den Medien. Diese hatten Bilder und Vorstellungen über die Modernität einer Verwaltung, die der aktuellen Verwaltungspraxis ebenso wenig entsprachen wie den wenig innovationsorientierten Zukunftsentwürfen der in der Arbeitsverwaltung politisch Verantwortlichen. Abstrakter und mit Meyer/Rowan gesprochen: Die "Rationalitätsmythen" der für die Arbeitsverwaltung relevanten Umwelten, ihre Vorstellungen, wie eine Organisation strukturiert und welche Verfahren bzw. Arbeitsmittel eingesetzt sein sollen, um als effizient und rationell zu gelten, diese Rationalitätsmythen hatten sich von dem Bild entfernt, das die Organisation nach außen vermitteln konnte. In dieser Differenz lag das Kardinalproblem der Arbeitsverwaltung, diese Diskrepanz mußte eingeebnet werden. Aus dieser Diagnose ließ sich aber auch umgekehrt der Schluß ziehen, daß die Organisation umso stabiler ist, je unsichtbarer, je unauffälliger sie ist, je weniger man über sie spricht. Aus diesem



Prinzip leitet sich auch das Handlungsprinzip: Sie muß danach trachten, sich möglichst gut den Rationalitäts- und Modernitätsmythen ihrer Umwelt anzupassen.<sup>149</sup> Die Defizitanalysen waren eingeholt und die Handlungsmaximen waren ihr auf den Weg gegeben und sie hießen: Technisierung und Marktorientierung.

<sup>149</sup> Brinckmann/Kuhlmann argumentieren in Anlehnung an March/Simon hinsichtlich der Entstehung von Innovationsbedarf in formalen Organisationen ganz ähnlich: "Ob Probleme bewältigt wurden, wird nicht aus der Perspektive der gesellschaftlichen Problemlagen, sondern aus der Perspektive der Organisation beurteilt: Problembewältigungen gelten solange als solche, wie die Organisation diese behaupten kann, ohne daß sich in ihr oder in ihrer Umwelt Widerspruch regt, der ihre Existenz in Frage stellen könnte" (Brinckmann/Kuhlmann 1990, S.35).

## VII. Technisierung und Marktorientierung: Die Antwort der Bundesanstalt für Arbeit auf die Herausforderungen der 80er Jahre

Die Antwort der Bundesanstalt auf die zugespitzte Problemlage erfolgte entsprechend auf zwei Ebenen: Veränderung der Philosophie und damit des Selbstverständnisses der Organisation und umfassende Technikunterstützung der Aufgabenerledigung in allen Fachabteilungen und in der inneren Verwaltung. Mit diesen Weichenstellungen orientierte sie sich weitgehend an den Vorschlägen, die die von der Aufsichtsbehörde bestellten Gutachter empfohlen hatten. Indem sie deren Vorstellungen in wesentlichen Punkten übernahm, versuchte sie sich aus dem Schlußfeld der öffentlichen Kritik zu bringen, in der Hoffnung, ihre Legitimationsprobleme auf diese Weise, wenn nicht gänzlich zu beseitigen, dann doch deutlich zu verringern. Eines sollte mit der eingeschlagenen Strategie vor allem erreicht werden, die Aufweichung oder gar Aufgabe des Alleinrechts auf Arbeitsvermittlung zu verhindern. Diesem Generalziel der Bestandserhaltung der Organisation in ihrer bisherigen rechtlichen Verfassung waren alle anderen Teilziele untergeordnet. Beide Komponenten des eingeschlagenen Weges, Marktorientierung und Technisierung, richteten sich vor allem gegen die immer wieder ins Spiel gebrachte Möglichkeit der Privatisierung der Arbeitsvermittlung und die dahinter liegenden Vorstellungen, Privatisierung brächte per se mehr Effizienz und Kundenorientierung. Insofern bekämpfte die Bundesanstalt den "Privatisierungsmythos" einerseits durch Adaption privatwirtschaftlicher Orientierungen und Handlungsmaximen, ohne die Rechtsstellung der öffentlichen Arbeitsverwaltung grundsätzlich zu verändern. Gleichwohl berührte dies den Charakter und das Selbstverständnis der öffentlichen Arbeitsverwaltung. Bekämpft wurde der "Privatisierungsmythos" aber nicht nur durch partielle Übernahme von Elementen marktwirtschaftlichen Verhaltens, sondern durch einen "Gegenmythos" zum Glauben von den allseits positiven Wirkungen der Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Dem "Privatisierungsmythos" stellte sie den "EDV-Mythos" entgegen, also die Vorstellung von der EDV als universeller Problemlösungsstrategie, die Qualitäts-, Effizienz- und Belastungspro-

bleme gleichzeitig löst, und die, auf breiter Front eingeführt, eine traditionelle Verwaltung in einen modernen Dienstleistungsbetrieb verwandelt.

Die beiden Strategien, Marktorientierung und Technisierung, mit denen die Bundesanstalt versuchte, verlorenes Terrain zurückzugewinnen, schienen auf den ersten Blick wenig miteinander zu tun zu haben, zumal das eine Standbein, die Veränderung der Philosophie des Hauses, zeitlich versetzt Einzug hielt und auch nicht als kompaktes Konzept einer neuen Unternehmenskultur präsentiert wurde. In welchem Verhältnis die beiden Ebenen zueinander standen, wie komplementär sie sind, zeichnete sich erst gegen Ende der 80er Jahre ab. Zunächst herrschte der Eindruck vor, die Komponente der Organisationsphilosophie sei nicht mehr als ideologisches Beiwerk und eine Konzession an den neoliberalen Zeitgeist. Die praktische Bedeutung wurde eher gering veranschlagt.

#### **1. Die neue Philosophie: Unternehmerischer Geist, marktwirtschaftliche Orientierung, Arbeitsvermittlung als Maklertätigkeit**

Die neue Philosophie, die sich die Arbeitsverwaltung zulegte, sollte zunächst in der Arbeitsvermittlung Wurzeln schlagen. Innerhalb des sozialstaatlichen Rahmens, so wurde proklamiert, sollte künftig das "Vermittlungsmanagement mit mehr marktwirtschaftlichen Methoden durchgeführt" werden (Egle u.a. 1988). Der Bundesanstalt insgesamt, vor allem aber der Arbeitsverwaltung müsse "mehr unternehmerischer Geist eingehaucht" werden (ebd.). Ganz in diesem Sinne sollte eine Politik der Umgestaltung und Erneuerung einsetzen: "'Perestroika' und 'Glasnost' dürfen auch in der Arbeitsverwaltung keine Fremdworte sein!" (ebd.). Die Beschäftigten sollten Abschied nehmen von der vorherrschenden defensiven Verwaltungsmentalität. Gefordert waren nun bei den ArbeitsvermittlerInnen Tugenden, wie sie die freie Wirtschaft hervorbringt: "Sie müssen mehr von kaufmännischem Denken durchdrungen sein und marktorientierten Gepflogenheiten folgen" (ebd.). Der Wandel dürfe nicht bei Äußerlichkeiten stehen bleiben. Ver-

ändert werden müsse, so hieß die Aufforderung, die innere Einstellung und Haltung der Beschäftigten. Abdanken sollte der Typ des "bürokratischen Verwaltungsbeamten, der zwar alle Erlasse und Verfahrensregeln akribisch genau anwendet, aber in der Akquisition von offenen Stellen äußerst zurückhaltend ist und Berührungsängste mit den Stellen-anbietenden Arbeitgebern hat" (Egle u.a. 1988, S.42). Gefordert war vielmehr eine Arbeitsvermittlung, die die Gesetze des Marktes nicht nur zwangsweise respektiert, sondern innerlich akzeptiert und offensiv damit hantiert.

Der neue Typus von VermittlerIn, der die Marktorientierung der Arbeitsverwaltung zum Ausdruck bringen sollte, hieß "der Makler". Dieser Typus wurde in den 1987 neu festgelegten "Grundaussagen der Arbeitsvermittlung", in der die "Prioritäten der Aufgabenerledigung" beschrieben sind, als allgemeine Leitfigur für die gesamte Verwaltung verbindlich festgelegt. "Die Vermittlungsarbeit", so wurde als Maxime formuliert, "ist marktorientiert durchzuführen".<sup>150</sup> Dabei haben sich die Führungs- und Fachkräfte in der Arbeitsvermittlung und -beratung "uneingeschränkt mit der Marktaufgabe zu identifizieren". Wie es für Makler üblich ist, muß die Seite des Marktes besonders gepflegt werden, die die Verfügung über die knappen Güter hat. Knapp sind und waren die Stellen. Deshalb hieß ab sofort das Gebot des Maklers: "Stellenangebote sind als knappes Gut Sofortsache" (ebd.). Marktpflege unter den obwaltenden Bedingungen, so wurde weiter gefolgert, dürfe die Anbieter offener Stellen möglichst nicht verprellen. Deshalb sollten Stellenangebote nicht nur unverzüglich bearbeitet werden, sondern auch keine BewerberInnen vorgeschlagen werden, die dem gestiegenen Anspruchsniveau der Arbeitgeber nicht entsprechen. Anders formuliert: "Auf Stellenangebote sind in der Regel nur solche Bewerber vorzuschlagen, die eine begründete Einstellungschance haben" (ebd.). Vom sozialpoliti-

<sup>150</sup> Prioritäten für die Aufgabenerledigung von 1987.

schen Auftrag war nicht mehr die Rede<sup>151</sup>. Vielmehr sollte sich der Vermittler als "Sozialkaufmann" verhalten, dessen Aufgabe es derzeit vor allem sei, eine "Brücke des Vertrauens" zu den Stellenanbietern zu schaffen. Dieses Vertrauenskapital stelle die Handlungsgrundlage der ArbeitsvermittlerInnen dar. Es zu hegen und zu pflegen sei deshalb oberstes Gebot.<sup>152</sup>

Nachdruck verliehen wurde diesem Verhaltenskatalog, indem die Verwaltungsspitze die "Erhöhung des Einschaltungsgrades bzw. des Marktanteils" nicht nur zur zentralen Maßeinheit für den Erfolg der Arbeitsvermittlung stilisierte, sondern auch zu Führungskennziffern, über die die Arbeitsämter untereinander verglichen und gegeneinander in Konkurrenz gesetzt wurden. Für die Vermittlungsfachkräfte hieß die Anweisung kurz und knapp: "Marktbeteiligung und Marktanteil der Arbeitsvermittlung sind zu erweitern"

<sup>151</sup> "Arbeitslose sind als gesellschaftlicher Skandal Sofortsache". So könnte - ähnlich griffig formuliert - eine andere Gewicht setzende Leitlinie lauten.

<sup>152</sup> Bezeichnenderweise werden die "Grundaussagen der Arbeitsvermittlung" in 10 Geboten gefaßt. In ihrer Fassung von 1987 lauten sie folgendermaßen:

1. Vermittlung in Arbeit hat Vorrang vor Lohnersatzleistungen. Jede nicht getätigte Vermittlung bedeutet sozialen und wirtschaftlichen Verlust.
2. Alle Aktivitäten haben sich auf die Begründung von Arbeitsverhältnissen zu richten.
3. Marktbeteiligung und Marktanteil der Arbeitsvermittlung sind zu erweitern.
4. Die Vermittlungsarbeit ist marktorientiert durchzuführen. Führungs- und Fachkräfte in der AVuAB haben sich uneingeschränkt und vorrangig mit der Marktaufgabe zu identifizieren.
5. Erforderlich ist eine Rückbesinnung auf das eigentliche Vermittlungsgeschäft, die subventionsfreie Vermittlung. Es gilt der Grundsatz: so viele Vermittlungen wie möglich, so viel Instrumenteneinsatz wie nötig.
6. Die Kontakte zu den Betrieben - vornehmlich im Außendienst - sind eine wesentliche Voraussetzung für ein erfolgreiches Vermittlungsgeschäft.
7. Stellenangebote sind als knappes Gut Sofortsache. Besonderes Augenmerk ist auf die zeitnahe Erfolgskontrolle zu richten.
8. Auf Stellenangebote sind in der Regel nur solche Bewerber vorzuschlagen, die eine begründete Einstellungschance haben.
9. Der Vermittler ist 'Sozialkaufmann'. Nur erfolgreiche Vermittlungen schaffen eine 'Brücke des Vertrauens' zu den Stellenanbietern. Diese 'Brücke des Vertrauens' erweitert die Möglichkeiten zur Vermittlung von Angehörigen der Zielgruppen.
10. Der Zeitarbeit und anderen, neuen Formen der abhängigen Arbeit ist im Rahmen der Arbeitsvermittlung Aufmerksamkeit zu widmen."

(ebd.). Eine möglichst hohe Einschaltung in die Marktprozesse galt als das "übergeordnete Ziel", aus dem "alle anderen Ziele im Sinne von Zwischen- und Einzelzielen (abgeleitet)" werden müßten.<sup>153</sup>

Der Vertreter der Arbeitgeber im Vorstand der Bundesanstalt beschreibt die "neue Philosophie" und ihren hauptsächlichen Protegé folgendermaßen: "Da steckt sicher eine neue Philosophie dahinter, die sie auch durchaus an dem Leiter der Abteilung festmachen können. Der Mann ist Ökonom, der sagt, ich verkaufe hier ein Produkt, ein Dienstleistungsprodukt. Wie ich am Markt stehe, kann ich in Zahlen ablesen und wie gut oder wie schlecht ich bin, kann ich an der Entwicklung der Zahlen abgreifen. Und wenn der Auftrag der Bundesanstalt neben vielem anderem heißt, Arbeitslosigkeit abbauen, Arbeitssuchenden offene Stellen zu geben und der Wirtschaft die von ihr benötigten und gesuchten Arbeitskräfte zuzuführen, ist das der Dienstleistungsauftrag an die Bundesanstalt. Und an der Schnelligkeit und an der Höhe der Vermittlungszahlen, am Einschaltungsgrad, kann ich eben ablesen, wie gut ich diesen gesetzlichen Auftrag auch gegen andere Konkurrenten bzw. auf dem freien Markt erfülle. Also das ist eine Philosophie, die heißt, ich muß Zahlen machen."

Nur auf der Basis einer hohen Einschaltung - so das offizielle Credo - ließen sich die Zielvorgaben des AFG erfüllen und das Vermittlungsmonopol verteidigen. "Das Alleinrecht der Bundesanstalt (ist) nur begründbar, wenn die staatliche Arbeitsvermittlung in einem wesentlichen Umfang an den Ausgleichsprozessen des Arbeitsmarktes beteiligt ist" (Grauel/Stöhr 1987, S.244). Um der Argumentation den nötigen Rückhalt zu geben, wurde die geforderte Handlungsmaxime als direkter Ausfluß des Arbeitsförderungs-gesetzes dargestellt. Die Zielvorgabe 'hohe Einschaltung' ergebe sich "gleichermaßen aus dem AFG (...) wie aus der Begründung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit des Alleinrechts der BA zur AV (ebd. S. 244 f). Damit wurde nicht nur seitens der Kritiker der öffentlichen Arbeitsvermittlung ein direk-

<sup>153</sup> Die Stilisierung des Einschaltungsgrades zum zentralen Erfolgskriterium öffentlicher Arbeitsverwaltung ist im übrigen keine Besonderheit der bundesrepublikanischen Arbeitsverwaltung. Die österreichischen Arbeitsämter betonen ebenfalls, "daß der Einschaltungsgrad der öffentlichen Arbeitsvermittlung ein wichtiger Erfolgsindikator für die Arbeit sei" (Gräßle/Höhmman/Kumbruck 1983, S.29). Der Einschaltungsgrad, ermittelt als Durchsatz der Arbeitssuchenden im Verhältnis zu den Anmeldungen der Krankenkassen, lag 1983 bei 13 Prozent. Mittels computerunterstützter Arbeitsvermittlung sollte er um mehr als das Doppelte, nämlich auf 30 Prozent angehoben werden. Ob diese Vorgabe erreicht wurde, ist nicht bekannt.

ter Zusammenhang zwischen dem Alleinrecht der Bundesanstalt auf Arbeitsvermittlung und der Höhe des Einschaltungsgrades bzw. Marktanteils konstruiert, sondern auch durch das Leitungspersonal der Bundesanstalt selbst (zur Kritik des Stellenwertes des Einschaltungsgrades siehe Möller 1988). Als allgemeine Verhaltensrichtlinie für die Vermittlungsfachkräfte wurde damit der Typus des "Maklers" festgeschrieben, den Eberwein/Tholen in ihrer Typologie des Aufgabenverständnisses von ArbeitsvermittlerInnen folgendermaßen definierten: Er sieht seine Aufgabe vor allem "in der möglichst schnellen und reibungslosen Zulieferung geeigneter Arbeitskräfte an die Betriebe", ein "Zwischenhändler der Ware Arbeitskraft", der den Anforderungen der Betriebe nach "Bestenvermittlung" in vollem Umfang Rechnung trägt (Eberwein/Tholen 1987, S.287, 282).

Dieser Typ hatte nicht erst mit dem Aufstieg zum offiziellen Leitbild der Vermittlungsarbeit seinen Siegeszug angetreten. Unter dem Druck des Überangebots an Arbeitskräften und der Knappheit der offenen Stellen bestand bereits vorher eine starke betriebliche Orientierung der Arbeitsvermittler und eine einseitige nachfragegerechte Arbeitsvermittlung mit der Tendenz zur "Bestenvermittlung". Insofern war die Implementierung einer marktwirtschaftlichen Orientierung in das Verwaltungshandeln lediglich die Absegnung und Festschreibung einer Tendenz, die sich durch die Verschiebung der Machtverhältnisse am Arbeitsmarkt schon länger faktisch durchgesetzt hatte. Trotzdem charakterisiert diese neue Bestimmung des Selbstverständnisses und der Handlungsmaximen der Organisation eine neue Qualität. Was sich vorher den Vermittlungsfachkräften als Zwang der Verhältnisse am Arbeitsmarkt Geltung verschaffte, wurde nun zum Verhaltens- und Einstellungskredo erklärt, das nicht nur akzeptiert, sondern positiv normativ besetzt werden sollte. Nicht nur die Fachkräfte auf der operativen Ebene, sondern die gesamte Verwaltung sollte sich künftig verhalten wie ein privatwirtschaftliches Dienstleistungsunternehmen, das an Märkten agiert und von der Akzeptanz der Marktteilnehmer lebt. Die Rede war deshalb auch nicht mehr von "Klienten" der Arbeitsämter, sondern von "Kunden". Die Stel-

lung der Arbeitsverwaltung gegenüber ihren Kunden sollte sich nun nach den Regeln des Marktes richten: Die größte Aufmerksamkeit mußte dem gewidmet werden, der knappe Gut verwaltet. Die Schlagseite der Arbeitsverwaltung entsprach damit den Zwängen, die der Markt gesetzt hat. Was demgegenüber in der Begründung einer öffentlichen und eben nicht privaten Arbeitsvermittlung eine wesentliche Rolle spielte, tauchte nunmehr als Aufgabenbeschreibung der Arbeitsvermittlung nicht mehr auf: Ihre Korrekturfunktion. Ihr sozialpolitischer Auftrag wurde vielmehr umgekehrt als abhängige Größe ihres Erfolgs am Markt definiert. Je höher ihr Einschaltungsgrad bzw. ihr Marktanteil sei, desto eher könne sie ihrem sozialpolitischen Auftrag auch nachkommen. Die Logik hieß nun: Zuerst der Markterfolg, dann die Sozialfunktion.

## 2. Modernisierung als Technisierung

Im Vordergrund der Diskussion und der Präsentation der Bundesanstalt für Arbeit als moderne Verwaltung stand und steht bis heute die IuK-Technik. Ihre forcierte Entwicklung und Durchsetzung kann als die zentrale Antwort auf die beschriebenen Herausforderungen gewertet werden. Mit einer umfassenden, alle Fach- und Verwaltungsaufgaben umgreifenden Technisierungsstrategie sollte der gordische Knoten zerschlagen werden: sich zuspitzende Legitimationsprobleme gegenüber der politischen Ebene und der Öffentlichkeit bei gleichzeitigem Anwachsen der zu bewältigenden Aufgabenmenge und qualitativen Anforderungen, die mit einem fast unveränderten Personalstock bewältigt werden mußten. Vor allem aber sollte mit der Technisierung, die ab 1984 unter dem Titel COSIMA (Computersysteme im Arbeitsamt) im Arbeitsamt lief, das Image der Bundesanstalt von einer bürokratisch-verstaubten, technisch zurückgebliebenen Verwaltung nachhaltig korrigiert werden. Sie machte sich damit das technokratische Modernitätsbild der für sie relevanten Umwelten in extenso zu eigenen. Wenn die Modernität einer Organisation danach bemessen wurde, wieviele der von ihr zu erbringenden Funktionen maschinisiert oder computerunterstützt betrieben werden, wie hoch der "Terminali-

sierungsgrad"<sup>154</sup> der Verwaltung ist (Anzahl der Bildschirme ./ Zahl der Beschäftigten) und wie hoch die finanziellen Aufwendungen für die Entwicklung und Einführung der EDV waren, dann wollte man diesbezüglich nichts schuldig bleiben. Erklärtes Ziel war es, bis zum Ende des Jahrzehnts bei der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechniken im öffentlichen Dienst eine Spitzenstellung zu erreichen. Entsprechend umfassend war das Programm, das ab 1982 anlief und schließlich 1984 verabschiedet und Zug um Zug in allen 146 Arbeitsämtern der Bundesrepublik umgesetzt wurde.

So homogen wie es nach außen den Anschein hatte, war die Haltung der Verwaltung jedoch nicht. Daß die Bundesanstalt ein erhebliches Nachholbedürfnis hinsichtlich der dort eingesetzten Arbeitsmittel hatte, diese Diagnose wurde zwar zum damaligen Zeitpunkt auch von einigen Führungskräften und selbstverständlich der DV-Abteilung geteilt. Ein Großteil stand dieser Situations-einschätzung und der daraus abgeleiteten Technisierungsstrategie anfangs eher defensiv abwartend, aber ohne Alternative gegenüber. Uneingeschränkt geteilt wurde die Ansicht dagegen von den Vertretern der Selbstverwaltung im Vorstand der Bundesanstalt und zwar quer durch die Bänke der öffentlichen Hand, der Arbeitgeber und der Gewerkschaften. Für den Arbeitgebervertreter im Vorstand war die Rede vom Modernisierungsdefizit der Bundesanstalt auch "kein politisches Schlagwort, das nur in Umlauf gebracht wurde, um die Verwaltung in Bewegung zu bringen". Das Ganze habe vielmehr einen realen Hintergrund. "Also ich sage das einmal hart und habe auch keine Scheu damit zitiert zu werden: Die Bundesanstalt ist hinter dem Stand der Technik um Jahre zurück". Erst in den letzten eineinhalb Jahren, so resümierte er im Sommer 1988 den damals erreichten Stand, "hat die Bundesanstalt in den entscheidenden Bereichen annähernd einen Stand erreicht, den wir eigentlich bräuchten". Bis zum Ausgang der

<sup>154</sup> Schreiner (1988), beim Hauptvorstand der Gewerkschaft ÖTV lange Jahre für die Abteilung Automation zuständig, sieht im "Terminalisierungsgrad" von Verwaltungen ein (zu Unrecht) weithin akzeptiertes "Kriterium für die Dienstleistungsqualität".

70er Jahre sei zwar viel geredet und experimentiert worden, "passiert war fast nichts." Den Industriestandard zugrunde gelegt, hinke die Bundesanstalt fünf, wenn nicht zehn Jahre hinterher.<sup>155</sup> Deshalb ist es für ihn auch keine Frage: "Ich würde das Wort 'Modernisierungsrückstand' wörtlich nehmen und in mehreren Positionen deutlich unterstreichen." Diese Einschätzung wurde von den Gewerkschaften geteilt.

Differenzen zwischen den Arbeitgeber- und Gewerkschaftsvertretern in den Spitzenorganen der Bundesanstalt gab es auch nicht hinsichtlich der Therapie, die der Verwaltung verschrieben werden müsse. Daß man dem Modernisierungsdefizit mit einem umfassenden Technisierungsprogramm begegnen müsse, auch darin war man sich grundsätzlich einig. Differenzen bestanden, wenn überhaupt, nur darüber, wie weit die Technisierung getrieben werden soll. Solche kritischen Punkte (z.B. Sachbearbeitungsdialog in der Leistungsabteilung) wurden soweit irgend möglich ausgeklammert, um das hauptsächliche und gemeinsam getragene Ziel nicht zu gefährden: den technologischen Rückstand innerhalb möglichst kurzer Zeit aufzuholen und so die öffentliche Arbeitsverwaltung aus ihrer Legitimationskrise zu führen.

Die Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane der Bundesanstalt verstanden sich ganz eindeutig als tragende Pfeiler eines Modernisierungskartells, bestehend aus Teilen der Hierarchie, der verwaltungseigenen DV-Abteilung und ihrem Umfeld, den DV-Herstellern und externen Gutachtern. Dieses Kartell mußte sich erst gegen die Verwaltung und Hierarchie der Bundesanstalt durchsetzen, die den Veränderungsdrang eher argwöhnisch beobachteten und abzublocken versuchten. Die Gegner hatten recht unterschiedliche Motive. Zu den grundsätzlich innovationsfeindlichen Teilen des Apparates gruppierten sich jene, die sich gegen die technokrati-

<sup>155</sup> Auch zehn Jahre später, im Sommer 1988, sah der Arbeitgebervertreter in einigen Aufgabengebieten "noch gar kein Land". Das gilt z.B. für die Haushaltsplanung und -kontrolle. "Wir wissen heute nicht, wieviel wir denn am Jahresende ausgegeben haben werden, obwohl das Gros der Ausgaben für die zweite Jahreshälfte schon jetzt durch die laufenden Maßnahmen festgelegt ist. (...) Also es ist wirklich abenteuerlich".



sche Verengung des Modernitätsbegriffes wandten sowie schließlich der Teil, der die Folgen der Rationalisierung für die Beschäftigten in den Ämtern fürchtete. Ein durchaus widerspruchsvolles Amalgam von Interessen und Motiven. Die hauptsächlichsten Widerstände kamen aus den Fachabteilungen, die sich um ihre Eigenständigkeit sorgten und (erfolgreich) alle Versuche einer fachübergreifenden Koordination und Steuerung der DV-Entwicklung torpedierten. Mehrheitlich zeigte sich zunächst auch die Verwaltungsspitze den Neuen Techniken gegenüber wenig aufgeschlossen. "Technikfreundlich", so charakterisierte selbst der DGB-Vertreter im Vorstand der Bundesanstalt die damalige Situation, "war der ganze Apparat hier von Anfang an nicht". Diese zögerliche, teilweise auch widerständige Haltung der Verwaltung brachte die Selbstverwaltungsmitglieder im Vorstand der Bundesanstalt in die Rolle der zentralen Promotoren des Technisierungsprozesses. Impulse zur zügigen Einführung neuer Techniken in der Arbeitsverwaltung gingen, wie wir bereits dargestellt haben, immer wieder von den Selbstverwaltungsgremien aus. In diesem Ausmaß wie es jetzt der Fall sein sollte, war ihnen diese Rolle jedoch noch nie zugefallen. Sie waren Förderer, Antreiber und kritische Begleiter und dies quer zu den Bänken. Nicht zufällig spricht der Arbeitgebervertreter im Plural, wenn er die Rolle der Selbstverwaltung in diesem Prozeß folgendermaßen beschreibt: "Wenn wir in dem entsprechenden Ausschuß nicht ab und an mal hergehen würden und mal wirklich sagen: Wo stehen wir? Ist die Stufe I und II erreicht? Weshalb die Stufe III nicht, was kommt als nächstes?, dann läuft da nichts". Für sie ist die Technisierungsstrategie wenn nicht gleichbedeutend mit, so doch ein wichtiges Vehikel zur Modernisierung der Verwaltung. Und diese Modernisierung mußte gegen Widerstand auf den Weg gebracht werden. In den von uns geführten Interviews weht der Wind der Großen Koalition der Selbstverwaltung, die sich ihrem eigenen Verständnis nach aufgemacht hat, die alten Strukturen aufzubrechen, die der Verwaltung Vorgaben macht, Termine setzt, Umsetzungskontrollen verlangt und ggf. Rügen erteilt. Ihre erklärenden und betuernden Bekundungen zum guten Willen und den redlichen Bemühen der Verwaltung verdecken kaum das Leiden an ihr, das beide Parteien,

Arbeitgeber wie Gewerkschaften nur schwer ertragen. Es geht zwar voran, aber der Fortschritt ist schwer errungen.<sup>156</sup>

So mühsam die Anfänge auch waren und so zäh die Widerstände auch vielfach blieben, das Kartell der Modernisierer erweiterte sich zügig und konnte den abwartenden Teilen des Apparates klar machen, daß der breitflächige Einzug der Datenverarbeitung nicht mehr aufzuhalten war. Ein weiteres Zögern hätte die Legitimationsprobleme weiter verschärft. 1983 verabschiedete der Vorstand der Bundesanstalt ein Programm, in dem die Planungen für den Ausbau und Einsatz der Datenverarbeitung in den einzelnen Bereichen der Bundesanstalt sowie Prioritätenfolge und Zeithorizonte festgelegt wurden. "Den Kern bildete die Auflistung der Projekte, die der Vorstand mit sachlichem und zeitlichem Vorrang in Angriff genommen bzw. bis hin zur allgemeinen Einführung voran gebracht sehen wollte:

- \* die computerunterstützte Arbeitsvermittlung in den Arbeitsämtern,

<sup>156</sup> "Wenn nicht die Selbstverwaltung gewesen wäre", so beschreibt der Arbeitgebervertreter im Vorstand zusammenfassend deren Rolle, "und auch ich als Person, die da immer ganz massiv gedrückt und auch mit festen Terminen Beschlüsse herbeigeführt hätte (...), dann würde das alles noch sehr viel langsamer gelaufen sein". Die Schwerfälligkeit der Arbeitsverwaltung wird von den Gewerkschafts- und Arbeitgebervertretern auf verschiedene Gründe zurückgeführt. Für die einen ist sie eine Folge der Abwesenheit von Marktkräften, für die anderen das Resultat bürokratischer Grundlasten und einer bornierten Verengung von Interessenperspektiven der Personalvertretung. Da in der Bundesanstalt "nicht der Druck der Kostenseite dahinter (stehe)", herrsche, so der Arbeitgebersprecher, "in der Tat so ein bißchen Gemütlichkeit würde ich fast sagen, so ein bißchen 'na ja, gut'". Die geringe Flexibilitätsbereitschaft bietet auch für den DGB-Vertreter Anlaß zur Kritik. An der beklagten Unbeweglichkeit seien allerdings "unsere Kollegen selbst mit schuld". Sie orientierten ihre Arbeit an zu eng begrenzten Tätigkeitsmerkmalen. Eine darauf bezogene Interessenvertretungspolitik blockiere zwangsläufig notwendige Veränderungen. Beide scheinen sich einig darin zu sein, daß das Modernisierungsdefizit und der arbeitsorganisatorische Konservatismus auch mit einem falsch verstandenen Besitzstandsdenken zusammenhängen.

Die Promotorenrolle, in die die Selbstverwaltung hineinwuchs, hatte für die Kontrolle der tatsächlichen Effekte des Technisierungsprozesses weitreichende Konsequenzen. Da sie die Einführung der Datenverarbeitung auf ihre Fahnen geschrieben hatten und phasenweise auch gegen Teile des Apparats durchsetzen mußten, waren sie auf Untersuchungen, die die diese Politik und ihre Effekte kritisch unter die Lupe nahmen, nicht sehr erpicht.

- \* die Computer-Unterstützung in den Leistungsabteilungen der Arbeitsämter,
- \* die Schaffung und Umsetzung gemeinsamer Datenbasen insbesondere für die beiden genannten Verfahren,
- \* die Erprobung eines computerunterstützten Ausbildungsstellen-systems,
- \* die Vorbereitung eines zentralen berufs- und bildungskundlichen Informations- und Dokumentationssystems in Verbindung mit dem EDV-gestützten Gesamtdokumentationssystem für alle Aufgabenbereiche der Bundesanstalt" (Schaper 1988, S.13).

Diese verschiedenen Vorhaben firmierten ab 1984 unter dem Begriff COSIMA (Computersysteme im Arbeitsamt), eine Bezeichnung, die mehr an Integration und Systematik versprach, als sie schließlich hielt.<sup>157</sup> Im Rahmen des Projektes COSIMA sollten vor allem die unabhängig und nebeneinander entwickelten Verfahren der drei Fachabteilungen (coArb, coLei, COMPAS) auf einer gemeinsamen Kundenbasis zusammengeführt werden. Unter Berücksichtigung der vielfältigen integrativen Beziehungen dieser Fachaufgaben, so wurde angekündigt, und unter Nutzung einer gemeinsamen Datengrundlage der Fachbereiche sollte eine datenverarbeitungstechnische Infrastruktur geschaffen werden, die auch extremen Arbeitsmarktbedingungen standhält und die Bundesanstalt zu einer "Allwetterorganisation" macht (vgl. Schaper/Schulz 1984; Schaper 1986; Schaper 1988). Am Ende der Entwicklung sollten Arbeitsäm-

<sup>157</sup> Das Projekt COSIMA kann zu guten Teilen als Reaktion der Verwaltungsspitze der Bundesanstalt auf das Gutachten von Horn & Partner/ADV-ORGA gewertet werden, das wie bereits erwähnt die Bundesanstalt mit der Technisierung auf dem richtigen Weg sah, neben dem Ausbau der Datenverarbeitung aber vor allem eine verstärkte Integration der Fachsysteme forderte. Diese konnte aber innerorganisatorisch nicht durchgesetzt werden, da der Ausbau der Fachsysteme Priorität hatte und die Fachabteilungen auch keine Kompetenzen abgeben wollten, was bei einer Integration der Systeme befürchtet wurde. So wurde der Auftrag zur verstärkten Integration zwar verbal in das Entwicklungsprogramm aufgenommen und mit dem Namen COSIMA bedacht, faktisch aber bis auf absehbare Zeit vertagt. Zu Beginn der 90er Jahre war man von einer einheitlichen Datenbasis noch weit entfernt. Der Arbeitgebervertreter im Vorstand der Bundesanstalt für Arbeit meldete vier Jahre nach dem Startschuß von COSIMA erhebliche Zweifel an, ob man überhaupt von einem umfassenden und integrierten Technikkonzept sprechen könne. Ein "homogenes Gesamtkonzept" gebe es nicht. Was vollege, seien "einzelne Ansätze, die gewissermaßen in die Zukunft hinein konzipiert sind (...), aber ein Verbundsystem, daß man genau weiß, wie das aufeinander zuwächst und dann integriert wird, das gibt es nicht".

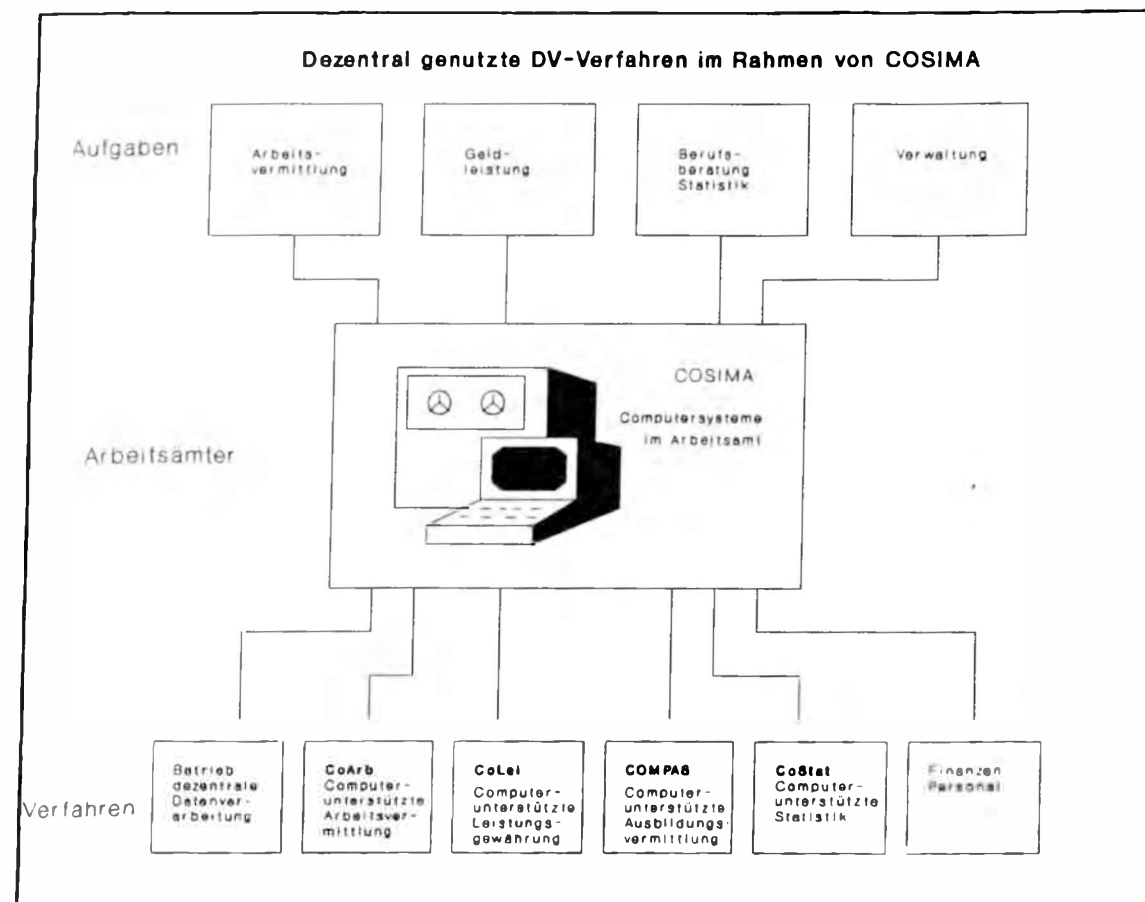
ter als Dienstleistungsbetriebe stehen, die über eine breit angelegte Datenbasis verfügen, so daß jeder Sachbearbeiter auf alle zur Erledigung seiner Aufgaben notwendigen Informationen unmittelbar Zugriff hat. Um dies gewährleisten zu können, sollte bis zum Ende des Jahrzehnts eine einheitliche Software nach "BA-Norm" verwendet werden.

Der zeitliche Rahmen war eng gesteckt. Bis 1989 sollten alle fachlichen Anwendungen in den 146 Dienststellen präsent sein. Das setzte voraus, daß auch die hardware-technischen Voraussetzungen bis zu diesem Zeitpunkt flächendeckend geschaffen waren.

Nicht nur die Integration der Fachsysteme sollte bis dahin geleistet sein, sondern auch der Ausbau der Fachsysteme selbst. Die Zielkonzeption war zum Zeitpunkt der Beschlußfassung Mitte der 80er Jahre noch unterschiedlich detailliert und in Realisierungsetappen aufgegliedert. Für die Arbeitsvermittlung und -beratung, die die komplette maschinelle Speicherung und Bearbeitung von Stellen- und Bewerberangeboten anstrebte, wurde z.B. 1985 ein Stufenkonzept zur Einführung von coArb vorgelegt, das neun Etappen umfaßte.<sup>158</sup> Kern des System ist die computerunterstützte Suche nach Stellenangeboten und BewerberInnen. Auch für das zentrale Fachsystem der Berufsberatung COMPAS (computerunterstützte Ausbildungsstellenvermittlung) wurde recht früh ein fünfstufiges Konzept von Ausbaustufen entwickelt, das bis Ende 1989 in der Version 5 in allen Arbeitsämtern verfügbar sein

<sup>158</sup> Stufe 1: Stellenangebot - Erfassen, Bearbeiten, Information  
 Stufe 2: Nutzung der Leistungsempfänger-Daten aus dem System coLei  
 Stufe 3: Bewerberangebote - Erfassen, Bearbeiten, Information  
 Stufe 4: Statistik der Bewerberangebote  
 Stufe 5: Maschinelle Erledigung des auf der Basis von Bewerber- und Stellenangeboten anfallenden Schriftwechsels  
 Stufe 6: Vermittlungsübersichten  
 Stufe 7: Terminüberwachung  
 Stufe 8: Wegfall der manuellen Karteien für Stellen und Bewerberangebote  
 Stufe 9: Gemeinsame Nutzung einer Datenbank durch die Arbeitsvermittlung/Arbeitsberatung und Leistungsabteilung

sollte.<sup>159</sup> Ähnliches galt schließlich für die Leistungsabteilung, obwohl hier die Etappen und der zeitliche Rahmen ihrer Realisierung noch unklarer umschrieben waren, als dies bei den anderen Fachsystemen der Fall war. Am Ende sollte jedenfalls ein Verfahren stehen, bei dem an jedem Arbeitsplatz auf die zur Erledigung der Anträge notwendigen Datenbestände zurückgegriffen werden konnte und die Antragsbearbeitung weitgehend im Dialog mit dem System stattfinden sollte.



- <sup>159</sup> Stufe 1: Grundversion: Verwaltung der Betriebs- und Auftragsdaten, einschließlich Vermittlungsvorschläge, sowie der Betriebsadressendaten; Standort der Bewerberkarteikarte; Statistik  
 Stufe 2: COSIMA-Version: Anpassung der Grundversion an die fehlertolerante COSIMA-Infrastruktur für die bundesweite Einführung; Berücksichtigung der dringendsten Verbesserungswünsche aus der praktischen Erprobung.  
 Stufe 3: Ausbau der Bewerberseite; Statistik  
 Stufe 4: Ausgleichsvermittlung  
 Stufe 5: Integration von Bürokommunikationsfunktionen (Textverarbeitung).

Die Integration dieser Fachsysteme, die über die COSIMA-Entwicklungslinie erreicht werden sollte, war aus zwei Gründen besonders schwierig. Zum einen entwickelte jede Fachabteilung ihre DV-Systeme nach ihr sachgemäß erscheinenden Grundsätzen und Regeln. Das sollte auch trotz der Integrationsbemühungen im Rahmen von COSIMA vorläufig nicht grundsätzlich anders werden. Zwar sollte versucht werden, einheitliche BA-Normen für die Software-Entwicklung aufzustellen, der beschleunigte Ausbau und die Verbesserung der bereits laufenden Fachsysteme hatte aber eindeutig Vorrang vor den Vereinheitlichungsbemühungen. Die Integration der Datenbestände sollte deshalb auch erst als letzte Stufe der Entwicklung kommen.

Neben der abteilungszentrierten Entwicklung erschwerte die hardware-technische Ausstattung die Integrationsabsichten ganz erheblich, machte sie aber um so dringender. In den Arbeitsämtern wurden nämlich Produkte zweier Hersteller mit jeweils unterschiedlichen Betriebssystemen verwendet, Systeme von Nixdorf und von Siemens.<sup>160</sup> Diese "Zwei-Hersteller-Strategie", die eher aus der Not geboren war denn eine strategische Entscheidung darstellte, sollte auch künftig beibehalten werden. Bis 1990 sollten ca. 100 Arbeitsämter mit dem Nixdorf-System Targon 32 und die restlichen 46 Arbeitsämter mit Siemens-Großrechenanlagen ausgestattet werden. Um die damit automatisch verbundenen Doppelentwicklungen zumindest mittelfristig zu unterbinden und die geplante Integration der Datenbestände überhaupt denkbar zu machen, wurde Mitte der 80er Jahre beschlossen, für die weitere Entwicklung auf das herstellerunabhängige Betriebssystem UNIX zu setzen und die Hersteller zu veranlassen, die weitere Entwicklung auf dieser Grundlage zu betreiben. Damit sollte eine wesentliche Voraussetzung zur Harmonisierung der DV-Verfahren geschaffen werden.

<sup>160</sup> Die Anfänge der dezentralen Informationsverarbeitung in den Arbeitsämtern wurden auf Nixdorf-Rechnern des Typs 8850 gemacht. Diese Rechner erwiesen sich aber für die Anforderungen großer Arbeitsämter als zu leistungsschwach. Da die Firma Nixdorf keine leistungsstärkeren Geräte anbieten konnte, wickelte die Bundesanstalt auf Großrechner von Siemens aus. In den großen Arbeitsämtern wurden deshalb Siemens-Rechner, in den kleineren und mittleren Arbeitsämtern Nixdorf-Rechner eingesetzt.

Mit den unter COSIMA zusammengefaßten Projekten, die wie gesagt bis 1989 realisiert sein sollten, waren die Planungen aber noch nicht abgeschlossen. Diese reichten bis weit in die 90er Jahre hinein. In den weiterführenden Projekten sollten auf der Arbeitsplatzebene die "unintelligenten" Bildschirmgeräte der COSIMA-Konzeption durch "intelligente" Arbeitsplatzrechner ersetzt werden. Die anvisierten Arbeitsplatzsysteme sollten mit eigener Rechnerkapazität ausgestattet sein und Eingabe, Ausgabe, Verarbeitung und Speicherung unmittelbar am Arbeitsplatz ermöglichen. Zudem sollten sie Daten, Texte, Sprache und Graphik zusammenführen können. Die Vernetzung der Arbeitsplatzrechner und sonstiger Peripheriegeräte sollte durch die Nutzung von In-house-Netzen auf der Basis der digitalen Telephonvermittlungsanlagen realisiert werden. Auf dieser Basis war eine problemlose Integration aller Arbeitsämter in ein Kommunikationsnetz angestrebt, das auf der Basis des öffentlichen Telephonnetzes im ISDN-Standard arbeitet. Durch Zusammenführung von Sprach-, Text-, Daten- und Bildkommunikation wollte man auch im Arbeitsamt dem - von den Herstellern allseits als Zielgröße angestrebten - "papierlosen Büro" ein gutes Stück nähergekommen (vgl. Decker 1986).

Ambitioniert war das COSIMA-Projekt und das im Anschluß geplante Bürokommunikationsprojekt allein schon wegen seiner quantitativen Größenordnung. Immerhin sollten die skizzierten Fachanwendungen innerhalb von kaum sechs Jahren bis zu ihrem Endausbaustand entwickelt und in 146 Arbeitsämtern in Anwendung sein. Bis Ende der 80er Jahre sollte fast jeder zweite Arbeitsplatz mit einem Bildschirm ausgerüstet werden, was der Installation von nicht weniger als 30.000 Geräten entsprach. Ehrgeizig war das Vorhaben aber vor allem auch deshalb, weil die Datenverarbeitungstechnik nicht primär in den Tätigkeitsgebieten Einzug halten sollte, die durch hochstandardisierte Massenfunktionen gekennzeichnet sind, sondern zur Unterstützung qualitativ anspruchsvoller, komplexer und inhomogener Sachbearbeitungsaufgaben. In kleinerem Maßstab war das innerhalb der Bundesanstalt in den 60er und 70er Jahren durch die Vorläufer der Computerunterstützung in der Arbeitsvermittlung bereits versucht worden.

Die Breite und Konsequenz, in der das nun geschehen sollte, stellte aber - auch im Vergleich zu anderen öffentlichen Verwaltungen - eine völlig neue Qualität dar.

Die Erwartungen und Ziele waren entsprechend hoch gesteckt. Mittels Technik sollte die Qualität der Dienste und Leistungen der Arbeitsämter grundlegend verbessert, die Arbeit effektiviert und gleichzeitig die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten humanisiert werden. Ganz im Vordergrund stehen sollten die qualitativen, die Servicequalität betreffenden Zielsetzungen. Das wichtigste Ziel der DV-Einführung sei es, so hieß es in den Ankündigungen, "die Qualität der Serviceleistungen der Bundesanstalt für ihre Kunden zu verbessern und die Auszahlung von Geldleistungen an Leistungsberechtigte zu beschleunigen und sicherer zu machen" (Wilke 1980, S.2). Gewährleistet werden sollte dies durch raschere Behandlung der ihnen zustehenden Ansprüche, durch qualifiziertere und intensivere Beratung und durch erhöhte Transparenz der Marktprozesse und Verwaltungsabläufe. Durch Maschinisierung der Massen- und Routinefunktionen sollte die Arbeit der Verwaltung effizienter und fehlerfreier werden. Die Entlastungseffekte des Personals von minderwertigen und zeitraubenden Tätigkeiten sollten nicht primär in Personaleinsparungen umgesetzt werden, sondern vor allem der Intensivierung der qualitativ anspruchsvollen, beratenden Tätigkeiten zugute kommen. Die Entlastung von büro- und verwaltungstechnischen Arbeiten zielte schließlich darauf, die Belastung der Beschäftigten erheblich zu reduzieren. Gleichförmige Arbeitsplätze würden in der Regel durch Mischarbeitsplätze ersetzt. Insgesamt hätten die Veränderungen eine bewußt gewollte Steigerung der qualifikatorischen Ansprüche und Anforderungen an die Beschäftigten zur Folge (Schaper/Schulz 1984, S.129). Auffallend zurückhaltend zeigte sich die Arbeitsverwaltung hinsichtlich der erwarteten bzw. angestrebten organisatorischen Dezentralisierungsmöglichkeiten, die sich im Zuge der Dezentralisierung der Rechnerkapazitäten ergeben.

Mit diesem Kanon von Zielen bewegte sich die Verwaltung in den Bahnen, die auch in anderen Bereichen der öffentlichen Verwal-

tung den Erwartungshorizont bei der Einführung von Datenverarbeitungssystemen bestimmten (vgl. Brinckmann/Kuhlmann 1990, S.20ff). Er läßt sich in vier Punkten zusammenfassen: Die Einführung der Datenverarbeitung soll erstens die sachgerechte Aufgabenerledigung verbessern und die Effizienz des Verwaltungsapparates erhöhen, zweitens die Verwaltungstätigkeit bürgerfreundlicher machen, drittens die Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsleistung erhöhen und viertens die Arbeitsbedingungen des Personals verbessern (vgl. Grimmer 1980, S. 336).<sup>161</sup> Daß die Datenverarbeitungstechnik in der Lage sein werde, diese wahrlich nicht bescheidenen Erwartungen zu erfüllen, darüber herrschte bei den politischen und administrativen Entscheidungsträgern innerhalb wie außerhalb der Arbeitsverwaltung kein Zweifel. Eine genaue Prüfung der Angemessenheit von formulierten Zielen und dem eingesetzten Problemlösungsmittel Datenverarbeitungstechnik schien beiden Seiten nicht nötig. Von seiten der administrativen Entscheidungsträger innerhalb der Bundesanstalt, insbesondere der DV-Fachabteilungen wurden die hochfliegenden Erwartungen auch nicht gedämpft, sondern eher geschürt. Das war auch durchaus funktional, wurde hierdurch doch die Bewilligung der geforderten Sach- und Personalmittel erheblich erleichtert.<sup>162</sup> Die von seiten der Verantwortlichen der Bundesanstalt formulierten Erwartungen und Ziele fanden jedenfalls den Beifall der politischen Entscheidungsträger, die für die Bereitstellung der Ressourcen

<sup>161</sup> Grimmer hatte bereits 1980 den Erwartungskanon der Verwaltungen bei der Einführung von Datenverarbeitungssystemen in diesen vier Punkten zusammengefaßt. Daran hat sich offensichtlich bis heute nichts geändert.

<sup>162</sup> Die systematische Überziehung von Erwartungen ist offensichtlich eine allgemein beliebte und offenbar auch erfolgreiche Strategie, um die zur Einleitung oder Fortsetzung von Technisierungsprogrammen nötigen Finanzmittel bewilligt zu bekommen. "Überschießende Erwartungen werden offenbar so systematisch erzeugt und gepflegt, wie sie rationale, transparente Reformierung und Techniknutzung konterkarieren" (Brinckmann/Kuhlmann 1990, S.152). Selbst wenn die überzogenen Erwartungen enttäuscht werden, was in der Regel der Fall ist, macht, wie Brinckmann/Kuhlmann schreiben, "gerade die Enttäuschung bereit, neue, auf Überwindung von Problemen des tatsächlich erreichten Maschinisierungsstandes gerichtete, wiederum hoch gesteckte Erwartungen zu entwickeln und zu heben. Unerfüllbare Erwartungen und inkrementalistische Reaktionen erzeugen eine Spirale wachsender, aber wenig planvoller Maschinisierung" (ebd.)

verantwortlich sind. Die Strategie der Erwartungsinflation hatte Erfolg. Trotz der Haushaltsprobleme der öffentlichen Kassen, die eine Personalaufstockung angeblich unmöglich machten, gab es bei der Bewilligung der Mittel für die Einführung der Datenverarbeitung keine Probleme. Von den Größenordnungen und der Dynamik dieser Kosten wird noch die Rede sein.

Begünstigt wurde die Entscheidung, die nötigen Finanzmittel zur Durchführung des Technisierungsprogrammes bereitzustellen nicht nur durch die Überhöhung der Ziele, sondern auch durch deren Diffusität. Das galt für die interne Ausdifferenzierung der einzelnen Zielebenen, die Verbesserung der Dienstleistungsqualität, die Effizienzsteigerung sowie die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, insbesondere aber für ihr Verhältnis zueinander.

Die Vagheit der Zielvorgaben und die Unbestimmtheit des Verhältnisses der Zielebenen zueinander hängt sicherlich mit der Verschiebung der Zielsetzungen der Rationalisierungs- und Modernisierungsprogramme insgesamt zusammen. Mit dem Übergang von punktuellen, auf einzelne Aufgaben- bzw. Funktionsbereiche bezogenen Maßnahmen zu Prozessen systemischer Rationalisierung verändern sich auch die Zwecke (vgl. Baethge/Oberbeck 1986, S.151; Wittke 1990). Qualitative Ziele, die sich auf die Stellung der Organisation zu ihren Umwelten beziehen, gewinnen die Oberhand, und diese lassen sich schwerer beschreiben und vor allem kontrollieren.

Die Diffusität der Ziele und Erwartungen lag aber nicht nur an den objektiven Problemen eines komplexen, auf die Gesamtorganisation bezogenen Rationalisierungsprozesses. Sie hing auch damit zusammen, daß in den ins Auge gefaßten Technisierungsprozeß verschiedene inner- und außerbetriebliche Gruppen involviert waren, die unterschiedliche Interessen verfolgten und Erwartungen hatten. Das führte zu einem Strauß von Zielen, der fortwährend erweitert und in seinem Arrangement ständig umgesteckt wurde. Qualitätsverbesserungen der Dienstleistungen der Arbeitsämter zielten auf die Kunden der Arbeitsämter und deren politische Repräsentanten bzw. Verbände, das Zielbündel der Effizienzsteigerung und Wirtschaftlichkeit auf die Interessen der Beitrags-



zahler bzw. der obersten Kontrollbehörden in und außerhalb der Arbeitsverwaltung und schließlich sollten die angestrebten Verbesserungen der Arbeitsbedingungen die Akzeptanz der Neuen Techniken bei den Beschäftigten befördern, und wenn nicht die Kooperation, so doch zumindest die Neutralität der betrieblichen und überbetrieblichen Interessenvertretung sicherstellen. Je nach Zielgruppe, die gewonnen oder beruhigt werden mußte, wurde denn auch entweder die angestrebte Effizienzsteigerung stark herausgestrichen oder als zweitrangig und eher beiläufig klassifiziert.<sup>163</sup> Die Unschärfe der Zielgrößen ist deshalb aus der Sicht der DV-Protagonisten kein Manko, sondern zur Durchsetzung der Technisierungsvorhaben in hohem Maße funktional. Je umfassender die Zielsetzungen und je allgemeiner die Vorgaben, desto leichter lassen sich Koalitionen zur Absicherung der DV-Projekte bilden. Damit ist auch schon etwas über die Funktion der Zielvorgaben gesagt: Sie dienen weniger dazu, die Entwicklungsrichtung der DV-Systeme zu steuern bzw. Dimensionen und Maßstäbe für eine spätere Ziel-Erreichungs-Kontrolle zu formulieren. Zunächst sind sie wichtig, um die interne und externe Durchsetzung der Technisierungsprojekte sicherzustellen. Überzogene und diffuse Ziele sind also eine - offensichtlich erfolgreiche - Form der Legitimationsbeschaffung für Rationalisierungsprogramme (vgl. auch Meyer/Rowan 1977, S.357).

Die Verantwortlichen befinden sich hier in einem echten Dilemma:

<sup>163</sup> Die Zielebene der Effizienzsteigerung und verbesserten Wirtschaftlichkeit ist ein besonders gutes Beispiel dafür. Offiziell und auch per Dienstvereinbarung war festgeschrieben, daß "die dezentrale Datenverarbeitung nicht mit dem Ziel eingeführt (wird), Arbeitsplätze einzusparen" (Dienstvereinbarung vom 28.10.1981). Das hinderte die Verwaltungsspitze nicht daran, immer wieder die Rationalisierungswirkungen der EDV herauszustreichen. In ihrer Stellungnahme zum Gutachten des Bundesrechnungshofes und in der Haushaltsvorlage von 1986, weist die Bundesanstalt für Arbeit z.B. darauf hin, daß die bis dahin bereits realisierten Maßnahmen einer rechnerischen Personalreduzierung von 5200 Jahreskräften gleichbedeutend seien. Durch die Effizienzsteigerung der dezentralen EDV, die damals noch in den Kinderschuhen steckte, sollte sich bis 1989/90 ein Minderbedarf von 2500 Jahreskräften ergeben. Die Bundesanstalt reagierte damit auf die Erwartungen, die von seiten der obersten Kontrollebenen formuliert wurden, handelte sich mit der Antwort aber gleich den Protest der Gewerkschaften ein, die dies als Verstoß gegen die Dienstvereinbarung interpretierten. Die Verwaltung war somit ständig bemüht, die heterogenen und widersprüchlichen Erwartungen auszugleichen, bzw. zumindest verbal unter einen Hut zu bringen.

Nur wenn sie die Ziele des Computereinsatzes mit den abstrakten Vokabeln beschreiben, die die öffentliche Geltung des EDV-Mythos bereitstellt, kann über das tatsächliche Geschehen hauptsächlich in der institutionellen Umwelt kommuniziert werden. Würden konkretere, auf die tatsächlichen Problemlagen heruntergebrochene Ziele proklamiert, handelt man sich das Problem ein, die nun rigider behauptete "Konformität mit den Erwartungen des legitimatorischen Kontextes" tatsächlich nachweisen zu müssen, d.h. nachzuweisen, "daß der Mythos tatsächlich 'funktioniert'" (Türk 1989, S.40).

Obwohl das implizite Ziel, die Legitimationssicherung, fraglos der treibende Faktor des Ganzen war, wurde von ihr, wenn überhaupt, nur am Rande und als Nebeneffekt gesprochen. Zwar wurde gelegentlich darauf hingewiesen, daß es im Zuge der Datenverarbeitungstechnik auch das "Image-Problem" (Franke) zu lösen gelte, oder man zeigte sich hoffnungsvoll, daß durch dieses erheblich verbesserte Informationsangebot die Attraktivität der öffentlichen Arbeitsverwaltung, ihre 'Konkurrenzfähigkeit' gegenüber anderen Einrichtungen und "damit der Einschaltungsgrad auch in Vermittlungsvorgänge außerhalb des Sektors der arbeitslosen Ratsuchenden weiter verbessert wird" (Wilke 1980, S.3). Im Zentrum der formulierten und nach außen vertretenen Ziele und Erwartungen standen sie aber nicht. Wenn es um die Begründung und öffentliche Darstellung der Ziele im Zusammenhang mit der Einführung der Datenverarbeitungstechnik ging, dann wurde auf die Problemlagen der Arbeitsverwaltung Bezug genommen: die quantitativ und qualitativ gestiegenen Anforderungen der Kunden und die unzureichende Personaldecke. "Die Situation am Arbeitsmarkt", so war etwa bezüglich des Ausbaus der Computerunterstützung in der Arbeitsvermittlung zu lesen, "die anhaltende Belastung der Mitarbeiter in den Dienststellen und das Bestreben, Effizienz und Einschaltung der Arbeitsvermittlung weiter zu verbessern, erfordern eine baldige bundesweite EDV-Unterstützung der Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung." (Dienstblatt-Runderlaß 76/85). Solche Begründungsmuster waren angesichts der nicht zu übersehenden Überlastung der Arbeitsämter so unmittelbar einsichtig

und nachvollziehbar, wie die vorgeschlagene Lösung in der Öffentlichkeit und der Politik an einem verfestigten Rationalitätsglauben anknüpfen konnte. Die materiellen Kontexte der Organisation lieferten immer wieder Anlässe, um neue Technisierungsvorhaben einzuleiten oder im nachhinein zu rechtfertigen. Ob, wo, auf welche Weise, unter welchen Bedingungen, mit welchen Kosten die Technisierung für die beklagten Probleme wirklich Nutzen bringen würde und welche (organisatorischen und/oder personellen) Alternativen in Betracht zu ziehen seien, all diese Fragen waren in diesem Diskussionszusammenhang weitgehend ausgeblendet (vgl. Kuhlmann 1986, S.306).

### 3. Organisationsveränderungen auf der Wartebank

Mit der COSIMA-Entwicklungslinie und den darin eingeschlossenen DV-Systemen für die Fachabteilungen hatte die Bundesanstalt Mitte der 80er Jahre zwar kein geschlossenes und widerspruchsfreies, wohl aber ein umfassendes und auch tief gestaffeltes technisches Konzept vorgelegt. Mit den weiterführenden Vorhaben reichte es bis weit in die 90er Jahre hinein und umfasste damit einen Zeitraum von mehr als 10 Jahren. Die gesamte Bundesanstalt sollte innerhalb dieser Zeitspanne hinsichtlich ihrer Arbeitsmittel umgekrempelt und auf eine völlig neue Grundlage gestellt werden. So weitreichend die technischen Vorhaben waren, so konservativ zeigte sich die Verwaltung dagegen hinsichtlich organisatorischer Innovationen. Grundsätzliche Veränderungen und neue Weichenstellungen bei der Aufbau- und Ablauforganisation innerhalb der Ämter bzw. zwischen den lokalen und zentralen Einheiten waren kein ernsthaftes Thema. Ein auf die Neuen Technologien bezogenes, ihnen vorgelagertes, sie begleitendes oder in ihrer Folge zu realisierendes Organisationsentwicklungskonzept wurde weder zu Beginn noch im weiteren Verlauf des Technisierungsprogrammes vorgelegt. Die Neuen Technologien wurden vielmehr in einem engen, auf die alten Arbeitsstrukturen bezogenen Korsett gehalten bzw. auf die bestehende Struktur aufgepfropft. Vorherrschend war demnach auch in dieser Verwaltung ein Verständnis des

Innovationsprozesses, wonach technische Innovationen die dynamische und primäre Entwicklung darstellen, die Arbeits- und Sozialorganisation demgegenüber von sekundärer Bedeutung ist, die, wenn überhaupt, nur mit erheblicher zeitlicher Verspätung angegangen werden soll (vgl. zur Verbreitung dieses arbeitsorganisatorischen Konservatismus Naschold 1989).

Kritik an dieser technokratischen Verengung des Innovationsverständnisses wurde innerhalb der Arbeitsverwaltung zumindest vereinzelt laut. So wurde immerhin schon 1986 reklamiert, "daß die Frage nach einem organisatorischen Gesamtkonzept (...) bisher nicht ernsthaft erörtert worden (ist), obwohl ein solches von der Systematik her die Grundlage für alle weiteren Planungen bieten müßte" (Heller-Grunewald/Schirmer 1986, S.105). Ein datenverarbeitungstechnisches Gesamtkonzept, das Substanz haben soll, müsse auf einem Organisationskonzept begründet sein und nicht umgekehrt. Es fehlte auch nicht an Vorstellungskraft über die Gestaltungspotentiale der Neuen Technologien, die durch gerätetechnische Dezentralisierung, flexiblere Anwendungsprogramme und reduzierte Benutzungskomplexität erheblich angestiegen waren. So wurde von einigen schon frühzeitig die Meinung vertreten, daß ein bloßes "Einbeziehen des Instrumentariums der Informationsverarbeitung in die vorhandene Aufbau- und Ablauforganisation (...) auf die Dauer nicht genügen (könne)" (Wilke 1986, S.35). Auf der Basis der geplanten und in Einführung begriffenen technischen Systeme sei, so führten sie aus, eine Umkehrung des Trends zu immer stärkerer Aufsplitterung von Aufgaben in spezielle Funktionen und Aufgabenbereiche und damit eine Abkehr vom Fließbandprinzip mitsamt seinen negativen Auswirkungen auf die Arbeitssituation der Beschäftigten und die Kundenfreundlichkeit der Verwaltung möglich. Neu überdacht werden müsse etwa die Frage, "ob dem Ratsuchenden, Schulentlassenen, Arbeitslosen - also überwiegend Kunden in einer schwierigen Situation - anstelle 'der Bürokratie' künftig 'sein' Partner im Arbeitsamt gegenüber treten kann, der ihm in allen oder doch den meisten Problemen als Vertrauensperson zur Seite steht" (ebd. S.35). Solche weitreichenden Überlegungen wurden immer einmal wieder

vorsichtig angetippt; systematisch verfolgt und zu einem Entwicklungskonzept ausgearbeitet wurden sie jedoch nicht. Es war die Position einer Minderheit. Vorherrschend war eine an der "bürokratisch-mechanistischen Organisation orientierte Gestaltungsphilosophie" (Kieser), die jeden ernsthaften Versuch neuartiger Organisationskonzepte im Keim erstickte. Wo dies dennoch versucht wurde, ließ das Sperrfeuer nicht lange auf sich warten. Es kam vor allem aus den Fachabteilungen und der Hierarchie, die durch mögliche Veränderungen der Aufbauorganisation ihre Machtbasis gefährdet sahen.<sup>164</sup> Sie zeigten kaum Bereitschaft und Ver-

<sup>164</sup> Der arbeitsorganisatorische Konservatismus bei der Einführung von Datenverarbeitungstechnik ist kein Spezifikum der Arbeitsverwaltung. "Insgesamt muß man zu dem Schluß kommen", so resümierte etwa Kieser die Erfahrungen der 80er Jahre, "daß der organisatorische Gestaltungsspielraum, den die Informations- und Kommunikationstechnologie der letzten Generation bot, nur sehr zurückhaltend genutzt wurde. Es läßt sich zwar auf der Sachbearbeiterebene eine Tendenz zu stärkerer Aufgabenintegration konstatieren, deren Gründe aber eher in der Flexibilisierung der Unternehmungen und weniger in der Steigerung der Motivation der Mitarbeiter liegen. Weder bei der Einrichtung der Entscheidungsunterstützungssysteme noch bei der Reorganisation der Aufbauorganisation kam es jedoch in einem signifikanten Umfang zu den Umgestaltungen, die beim Auftauchen der neuen dialogorientierten IT prognostiziert worden waren (...). Insgesamt läßt sich ein relativ starker organisatorischer Konservatismus konstatieren" (Kieser 1990, S.173). Child u. a. nennen sieben Faktoren, die ihren Untersuchungen nach zu schließen den organisatorischen Konservatismus bei der Einführung neuer Technologien speisen:

1. Viele Hersteller entwickeln mittlerweile ihre Produkte in einer Weise, daß sie mit den bestehenden Organisationsstrukturen verträglich sind. Es besteht demnach von seiten der Technik kein Druck, die Organisation zu verändern.
2. Radikale Organisationsentwicklung ist teurer, verlangt mehr analytische Arbeit, verändert die Qualifikationen, verlangt Qualifizierung und löst Konflikte aus.
3. Akteure in machtvoller Position droht im Prozess der Reorganisation eine Veränderung oder Abschwächung ihrer bisherigen Stellung im betrieblichen Machtgefüge. Sofern sie die Kontrolle gewinnen, werden sie sie zur Fundierung ihrer Machtposition nutzen.
4. Philosophien, bestehende Organisationsprinzipien mit langer Tradition beeinflussen die Art und Weise, wie die Experten die Organisationsprobleme wahrnehmen und Lösungsmuster entwickeln.
5. Wie die Experten die Probleme definieren, hängt von den analytischen Werkzeugen ab, die sie anwenden. Stehen Kostenrechnungen im Vordergrund, werden weitreichende Organisationsänderungen oft frühzeitig ausgeschlossen, da ihre ökonomischen Vorteile schwer quantifizierbar sind. Danach scheint es angezeigt, den sichereren Weg der Beibehaltung der bestehenden Organisation zu gehen.
6. Organisationsprinzipien, bewährte Regeln sind eingebettet in die Kultur einer Gesellschaft. Organisationen, die diese Regeln verwerfen, laufen

ständnis dafür, von den bisherigen Organisationsstrukturen abzugehen. Defensiv reagierte aber auch ein Gutteil der Beschäftigten und nicht zuletzt der Personalvertretung. Waren schon die Folgen der Revolutionierung der Arbeitsmittel für sie kaum abzu- sehen, so wurde gefürchtet, daß bei parallel eingeleiteten Veränderungen der Arbeitsorganisation die Rationalisierungsdynamik zusätzliche Schubkraft bekommen könnte. "Organisationsveränderungen", so beschreibt der DGB-Vertreter im Vorstand der Bundesanstalt die Situation, "sind eine ganz schwierige Geschichte, da nahezu alle "auf das alte System eingeschworen sind und nicht einsehen wollen, daß es verändert werden muß". Allzuviel Druck ist aber auch seitens der Selbstverwaltung nicht gemacht worden. Der Vertreter der Arbeitgeber im Vorstand konzedierte, daß "die Frage, welche Änderungen bringt die neue Technik in die Organisation (!), in der Bundesanstalt immer sehr zweitrangig diskutiert" wurde. Unausgesprochen herrschte auch dort die Meinung vor, "Technik ist etwas Sekundäres und Instrumentelles und kann primär auf die vorhandene Organisation draufgelegt werden". So wurde auch in der Bundesanstalt verfahren. "Und erst wenn man damit anfängt, sieht man, oft zum eigenen Erstaunen, daß es Rückwirkungen gibt". Ein Organisationskonzept wurde aber gleichwohl auch von dieser Seite nicht eingeklagt. Auch für sie kam Technik vor Organisation. Der Umstand, daß die Einführung der Datenverarbeitungstechnik gegen den Widerstand von Teilen der Verwaltung durchgesetzt werden mußte, machte sie zudem für eine gleichzeitige Organisationsentwicklung wenig aufnahmebereit. Ihre Kräfte waren mit der Durchsetzung des Technisierungsprojektes schon gebunden. Und gerade hierzu erwies sich der arbeitsorganisatorische Konservatismus als ausgesprochen funktional. Die ständige Versicherung, die in durchweg allen Ankündigungen bei der modellhaften oder definitiven Einführung von DV-Systemen zu lesen war, daß die geplante Maßnahme keine Auswirkungen auf die

einer Gesellschaft. Organisationen, die diese Regeln verwerfen, laufen Gefahr, ihre Legitimation zu verlieren.

7. Führen Organisationsänderungen zu neuen Typen von Arbeit mit neuen Qualifikationsanforderungen, werden diese Änderungen oft durch Restriktionen des Arbeitsmarktes und institutionelle Schranken des Systems der Interessenvertretung behindert (vgl. Child, J./Ganter/H.D.; Kieser 1987).

Aufbauorganisation und, wenn überhaupt, dann nur geringe auf die Ablauforganisation haben werde, war eine beständige Beruhigungserklärung an die Hierarchie, aber auch an die Interessenvertretung<sup>165</sup>. Ihre (stillschweigende) Akzeptanz einer raschen Einführung der Datenverarbeitung wurde mit der permanent wiederholten Zusicherung erkaufte, daß sich an den Organisationsstrukturen nichts Grundsätzliches ändern würde, die Hierarchie nicht gefährdet werde und keine personellen Konsequenzen zu befürchten seien. Der arbeitsorganisatorische Konservatismus war, so läßt sich zusammenfassend sagen, der Preis für die zügige Technisierung der Arbeitsverwaltung.

<sup>165</sup> Zur Problemwahrnehmung und Rolle der Interessenvertretung der Beschäftigten im einzelnen vgl. Bahnmüller/Faust (1991b, S.90ff).

#### 4. Ein Zwischenfazit: Die institutionalisierte Organisation Arbeitsverwaltung als Politische Arena<sup>166</sup>

Die offiziellen Aufgaben und formalen Ziele der Bundesanstalt beruhen auf dem rechtlichen Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) von 1969, das zwischenzeitlich eine Fülle von Veränderungen erfahren hat, in seinen Kernbestimmungen aber erhalten blieb. Das Gesetz schreibt der BA die Erfüllung einer breiten Palette von Aufgaben zu:

Information über die Berufs- und Arbeitswelt (Transparenz des Arbeits- und Ausbildungstellenmarktes), Arbeits- und Berufsberatung, Ausbildungsstellenvermittlung im Rahmen der Berufsberatung, Arbeitsvermittlung, Förderung beruflicher Ausbildung, Fortbildung und Umschulung, Vergabe von "Leistungen zur Förderung der Arbeitsaufnahme" und von "Eingliederungsbeihilfen", die Unterstützung beruflicher Rehabilitation, Zahlung von Kurzarbeitergeld, Schlechtwettergeld und produktiver Winterbauförderung, die Einrichtung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die Zahlung von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe und Konkursausfallgeld (vgl. Franke 1985, S.88ff).

Die Liste der definierten Aufgaben führt die Komplexität des Aufgabenfeldes vor Augen. Die damit betraute Bundesanstalt hat in ihren formalen Strukturen dem insofern Rechnung getragen, daß die meisten Aufgaben spezialisierten Abteilungen zugewiesen wurden, die jeweils für einen spezifischen Ausschnitt des Aufgabenspektrums zuständig sind. Dies findet sich wieder in der Grundstruktur der Abteilungsgliederung: Arbeitsvermittlung und -beratung, Berufsberatung (incl. Ausbildungsstellenvermittlung), Leistungsabteilung, die überwiegend für den Versicherungsanteil, aber auch für präventive materielle Leistungen zuständig ist, und Verwaltung, in der neben der internen Verwaltung auch den Informationspflichten gegenüber der Öffentlichkeit auf der Grundlage der in den anderen Abteilungen ermittelten Zahlen Genüge getan werden soll (Öffentlichkeit/ Presse/Statistik). Die Spezialisierung findet sich auch in der Feingliederung der Abteilungen mit spezifischen Zuständigkeiten für z.B. einzelne Leistungsarten in der Leistungsabteilung wieder.

<sup>166</sup> Auf der Grundlage des bisherigen Materials versuchen wir nun ein Zwischenfazit zur Charakterisierung der Arbeitsverwaltung. Wir verzichten dabei auf erneute Belegarbeit, soweit sich die Aussagen aus den bisherigen Materialien und den theoretischen Vorüberlegungen ergeben.

Die damit gegebene "Superstruktur" (Mintzberg) der Organisation wäre nur dann unproblematisch, wenn es zwischen den verschiedenen Aufgaben wenige Überschneidungen gäbe; tatsächlich gibt es aber erhebliche Überschneidungen zwischen Abteilungen und der jeweiligen Aufgabenzuordnung.

Einige wichtige Gründe:

- \* Generell überlappende Klientenbereiche zwischen den Abteilungen.
- \* Die institutionalisierte Verknüpfung zwischen dem Versicherungsprinzip und der Arbeitsvermittlung im AFG hat weitreichende Folgen: Verfügbarkeitsprüfung von Arbeitslosen, die Leistungen beantragen; Zumutbarkeitsprüfung von angebotenen Arbeitsplätzen; Verhinderung von "Leistungsmissbrauch"; Verknüpfung von Fördermaßnahmen (Leistungen) und Arbeitsvermittlung).
- \* Unklare Abgrenzung zwischen Arbeitsvermittlung/-beratung und Berufsberatung/-vermittlung (zumindest im Bezug auf bestimmte Klientengruppen und im Hinblick auf den generellen Informations- und Beratungsauftrag).

Hinzukommt: Die (oben aufgeführte) Aufgabenaufzählung erschließt ja noch keine Zielgrößen. Die (formalen) Ziele ergeben sich erst aus der (rechtlichen) Definition einer individuellen oder gesellschaftlichen Problemlage, der Definition von Anspruchsvoraussetzungen für Dienste und Leistungen, der Definition geeigneter Mittel zur Behebung oder Milderung der jeweiligen Problemlage und der Definition von zu erreichenden oder anzustrebenden (individuellen/klientenbezogenen oder auf die Volkswirtschaft bzw. den Arbeitsmarkt bezogenen) Zielzuständen.

Diese (formalen und offiziellen) Ziele sind im AFG in unterschiedlichem Konkretisierungsgrad (vgl. BA 1986) definiert:

- \* In den allgemeinen "Zielen des Gesetzes" und in den "Aufgaben der Bundesanstalt", worin u.a. festgelegt ist, daß die BA ihre Aufgaben im Rahmen der Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung durchzuführen hat.
- \* In den allgemeinen Vorschriften zur Arbeitsmarktpolitik, in denen z.B. der Vorrang der Vermittlung und Förderung vor der Versicherungsleistung festgelegt ist.
- \* In den allgemeinen Zielen der jeweiligen Unteraufgaben (z.B. Arbeitsvermittlung).

Neben dem AFG gehen in die formalen Ziele der BA eine Vielzahl anderer rechtlicher Bestimmungen ein. So muß das Sozialgesetzbuch (SGB) berücksichtigt werden, das seinerseits eine Reihe von

unbestimmten Rechtsbegriffen enthält (vgl. hierzu Brinckmann 1989; BA 1986). Andere Gesetze bilden für verschiedene Aufgabenbereiche zusätzlich bindende Vorschriften<sup>167</sup>. All diese Gesetze berühren entweder die im AFG benannten Aufgaben und Ziele unmittelbar oder definieren zusätzliche Aufgaben, deren Erfüllung der BA im Laufe der Zeit übertragen wurden oder an denen sie mitwirkt (vgl. BA 1986).

Die "Vorschriften" bzw. Ziele - wie eindeutig sie auch im einzelnen sein mögen - sind in der Summe notwendigerweise uneindeutig und widersprüchlich<sup>168</sup>:

Zu einer knappen Illustration das Beispiel der Arbeitsvermittlung: In die Zielbestimmung der Arbeitsvermittlung geht ein komplexer Kanon von rechtlich bindenden, interpretationsbedürftigen Bestimmungen ein: Grundgesetzbestimmungen (insb. Art. 1,2,3 und 12 des GG); die allgemeinen Zielsetzungen des AFG (§2), nach denen alle Maßnahmen dazu beitragen sollen, daß u.a. "weder Arbeitslosigkeit und unterwertige Beschäftigung noch ein Mangel an Arbeitskräften eintreten oder fort-dauern, die berufliche Beweglichkeit der Erwerbstätigen gesichert und verbessert wird, nachteilige Folgen, die sich für die Erwerbstätigen aus der technischen Entwicklung oder aus wirtschaftlichen Strukturwandlungen ergeben können, vermieden, ausgeglichen oder beseitigt werden, die berufliche Eingliederung körperlich, geistig oder seelisch Behinderter gefördert wird, Frauen (...) beruflich eingegliedert werden, ältere und andere Erwerbstätige, deren Unterbringung unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes erschwert ist, beruflich eingegliedert werden, die Struktur der Beschäftigung nach Gebieten und Wirtschaftszweigen verbessert wird, illegale Beschäftigung bekämpft und damit die Ordnung auf dem Arbeitsmarkt aufrechterhalten wird" (BA 1986, S.2); §5 des AFG, der den Vorrang der Vermittlung und der Fördermaßnahmen vor dem Leistungsbezug definiert; die eigentlichen Ziele der Arbeitsvermittlung im engeren Sinn nach §14 des AFG, nach denen darauf hinzuwirken ist, daß "Arbeitsuchende Arbeit und Arbeitgeber die erforderlichen Arbeitskräfte erhalten" (BA 1986, S.5), wobei die "besonderen Verhältnisse der freien Arbeitsplätze, die Eignung der Arbeitsuchenden und deren persönliche Verhältnisse zu berücksichtigen" (ebd.) sind; hierbei sind ferner gesetzliche und tarifliche (Schutz)bestimmungen zu berücksichtigen und die Neutralität in Arbeitskonflikten zu wahren (vgl. hierzu und insg. Maibaum/Pfuhl-

<sup>167</sup> Bundeskindergeldgesetz, Bundeserziehungsgeldgesetz, Kündigungsschutzgesetz, Schwerbehindertengesetz, Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, das Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und das Vorruhestandsgesetz (vgl. BA 1986).

<sup>168</sup> Vgl. auch Bahnmüller/Faust (1991b, S.22ff) zur notwendigen Unbestimmtheit des Begriffs "Dienstleistungsqualität".



mann/Rademacher 1986, S.45ff). Aus den Bestimmungen über den Bezug von Leistungen bei Arbeitslosigkeit (Anspruchsvoraussetzungen §100) folgt ferner, daß die Arbeitsvermittlung über die Anspruchsvoraussetzungen mitentscheiden muß, da nur die Arbeitsvermittlung die "Verfügbarkeit" (§ 103) und damit verbunden die "Zumutbarkeit" einer angebotenen Arbeitsstelle bzw. Fördermaßnahme prüfen kann (vgl. BA 1986, S.30). Über diesen Weg ist der Arbeitsvermittlung neben ihren so schon komplexen Zielgrößen auch die Aufgabe auf den Weg gegeben, "Leistungs mißbrauch" (gemessen an der Verfügbarkeit und der jeweiligen Zumutbarkeitsdefinition) zu verhindern. Es bedarf keiner besonderen gedanklichen Anstrengung, um zu erkennen, daß allein die gleichzeitige Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse der freien Arbeitsplätze und der "Eignung" und "persönlichen Verhältnisse" der Arbeitsuchenden, insb. unter Berücksichtigung besonders schützenswerter Belange von Frauen, älteren Arbeitnehmern und Behinderten und diverser gesetzlicher und tariflicher Schutzbestimmungen hochgradig interpretationsbedürftig ist.

Die gesetzlichen Vorgaben stellen - so können wir schlußfolgern - keine operationalen und konsistenten Ziele für die Organisation dar. Die gesetzlichen Aufgaben und Zielvorgaben werden in einem mehrstufigen Prozeß konkretisiert und zunehmend operationalisiert, in dem allerdings - wie wir hörten (vgl. Herbst 1989, S.230) Widersprüche und Inkonsistenzen nicht ausgeräumt werden können. Neben einer Fülle von Rechtsverordnungen zur näheren Interpretation des AFG (vgl. BA 1986, S.169ff) erläßt der Verwaltungsrat der BA, das drittelparitätische Aufsichtsgremium der selbstverwalteten Körperschaft des öffentlichen Rechts, "Anordnungen und Richtlinien" zur Ausführung der gesetzlichen Vorgaben (vgl. BA 1986, S.229ff). Zugleich definiert der mit dem BMA abzustimmende und im Bundestag zustimmungspflichtige Haushalt der BA den finanziellen Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und damit auch einen Korridor für die operationale Zieldefinition. Die Uneindeutigkeit der Zielvorgaben macht geschäftspolitische Vorgaben des Verwaltungsrats bzw. der Verwaltungsspitze nötig, in denen Prioritäten bzw. Posterioritäten der Aufgabenerledigung situationsspezifisch festgehalten werden, wie wir sie z.B. in den "Richtlinien zur Arbeitsvermittlung" kennengelernt haben. Damit ist aber noch nicht das Ende erreicht. Die hierin enthaltenen Zielgrößen (z.B.: "Die Vermittlung ist marktorientiert durchzuführen") sind selbst interpretationsbedürftig. Der weitere Konkretisierungs- und Interpretationsprozeß wird auf den

verschiedenen Stufen der Organisation selbst vorgenommen: Über bürokratische Anweisungen<sup>169</sup>, über die persönlichen Interpretationen, Anweisungen und Kontrollen durch die vielstufige Hierarchie und letztlich durch die berufsfachlichen Normen der Arbeitsvermittler, Berufsberater (und teilweise auch) Leistungsbearbeiter in den Ämtern, die in Auseinandersetzung mit den situativen Bedingungen vor Ort und den konkreten Ansprüchen der jeweiligen Klientengruppen Lücken der formalen Anweisungs- und Kontrollsysteme füllen müssen. Der Entscheidungsspielraum wird natürlich von oben nach unten jeweils kleiner, Interpretationsspielräume gibt es aber auch vor Ort. Obwohl die Konkretisierung der Ziele zuvorderst durch das formale (bürokratische) System der Machtausübung vermittelt wird, bleiben doch Spielräume für auf Expertentum gegründete Macht und "politische" Einflußnahme<sup>170</sup>.

Die notwendigerweise widersprüchliche, interpretationsbedürftige Zielbestimmung der Organisation öffnet diese für vielfältige Einflußnahme externer und in der Folge auch interner Akteure. Diese Einflußnahme erfolgt zuallererst auf der institutionellen Ebene der Organisation und aufgrund der zentralistischen Struktur der Organisation als "Bundes"anstalt auf der zentralen Ebene. Einflußnahme erfolgt aber auch auf den unteren Ebenen der Organisation - formal legitimiert in dem durch die Struktur der Organisation gegebenen Rahmen, informell im direkten Kontakt mit den mit unterschiedlicher Primärmacht ausgestatteten Klientengruppen.

Am Beispiel der Arbeitsvermittlung hatten wir schon darauf hingewiesen, daß in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit die Primärmacht der Arbeitgeber deutlich ansteigt und sie dadurch die Arbeitsvermittler in die Richtung des "Bestenvermittlers" auch gegen deren evtl. andersartige Berufsauffassung drängen

<sup>169</sup> Die berühmt-berüchtigte Flut von Dienstblatt-Runderlassen, über die die globalen Richtlinien jeweils im dreistufigen Aufbau von Hauptstelle, Landesarbeitsämtern und Arbeitsämtern zu konkreteren Anweisungen heruntergebrochen werden.

<sup>170</sup> Die Lücken des formalen Systems sind allerdings in den einzelnen Abteilungen sehr unterschiedlich ausgeprägt. Am deutlichsten sind sie in der Berufsberatung, mit Abstrichen in der Arbeitsvermittlung und -beratung und am geringsten in der sehr weitgehend formalisierten Leistungsabteilung vorhanden.

können, wenn die Vermittler nicht riskieren wollen aus dem Vermittlungsgeschäft verdrängt zu werden.

Die Einflußnahme auf der institutionellen Ebene erfolgt zuallerst durch die vielfältigen, auch immer wieder als sprunghaft gekennzeichneten gesetzlichen Normierungen und Anpassungen dieser Normen durch das politische System ("formal constraints" nach Mintzberg), ferner durch die Einflußnahme der formal integrierten Parteien am Arbeitsmarkt und die öffentliche Hand, die im zentralen Aufsichtsgremium (aber auch auf den anderen Ebenen) repräsentiert sind ("direct controls" nach Mintzberg). Andere Einflußgruppen, die wir schon kennengelernt haben (Bund junger Unternehmer, Personalberater, Mittelstandsvereinigungen der Parteien, "diverse Öffentlichkeiten" (Mintzberg)) greifen vor allem auf das Mittel der "pressure campaign" zurück, mit denen sie sowohl unmittelbar auf Entscheidungen der Aufsichtsgremien und der Verwaltungsspitze, aber auch mit dem Ziel, neue bzw. veränderte formale Regulierungen ("formal constraints") zu erwirken, Einfluß nehmen. Aus diesem Geflecht der Einflußnahme verschiedener externer Akteure, die - auch je nach politischer Konjunktur - mit unterschiedlichen Machtmitteln ausgestattet sind, ergibt sich eine unausweichliche "Politisierung" der Organisation. "Pressure campaigns" werden aber auch von Akteursgruppen eingesetzt, die im "Board" vertreten sind. An neuralgischen Punkten der Aufgabenbestimmung und Zieldefinition der Arbeitsverwaltung gab und gibt es immer wieder heftige Auseinandersetzungen innerhalb der formalen Gremien, die von den externen Machtakturen mit "pressure campaigns" eingeleitet und begleitet werden. Ein "Dauerbrenner" war und ist z.B. die Definition und Auslegung des Begriffs der Zumutbarkeit im AFG, die selbst vielfach rechtlich neu geregelt wurde, bzw. deren Auslegung auf dem Verordnungswege Gegenstand von Auseinandersetzungen über die Zielsetzung der Organisation wurde (vgl. Brötz 1982)<sup>171</sup>. Diese Auseinandersetzungen waren regelmäßig von öffentlichen,

<sup>171</sup> Brötz weist zurecht darauf hin, daß die jeweilige Fassung der "Zumutbarkeit" eine unterschiedliche Wirkung des Gesetzes von erheblicher Bandbreite bedeuten kann: Von einem wirksamen Schutzmechanismus vor beruflichem Abstieg und scharfer Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt bis zur durch Leistungsentzug verordneter Arbeitspflicht (Brötz 1982, S.105f).

medienwirksamen Kampagnen der Befürworter einer schärferen Fassung der "Zumutbarkeit" begleitet, in denen das Netz der sozialen Sicherheit zur sozialen "Hängematte" erklärt wurde und die Arbeitsunwilligkeit der Arbeitslosen behauptet wurde.

Die externen Akteure bilden - um mit Mintzberg zu sprechen - eine gesplante externe Koalition. Die widersprüchlichen Ziele, die aus der "pluralistischen Umwelt" an die Organisation herangetragen werden, kann die Organsiationsspitze nicht in ein konsistentes Zielsystem überführen. Die vielfach beklagte Stop-and-Go-Politik (s.o., vgl. auch Bahn Müller/Faust 1990, S.28) läßt sich somit als ein Versuch interpretieren, die vielfältigen, wechselnden und widersprüchlichen Ansprüche an die Organisation "sequentiell" oder "in Zyklen" (vgl. Mintzberg 1983, S.259ff) abzuarbeiten, um die Komplexität zu verringern, keinen der relevanten, externen Machtakturen dauerhaft zu verärgern und zugleich je nach Situationsdeutung der Machtverhältnisse Prioritäten zu setzen. Das Herausgreifen solcher symbolisch aufgeladener, möglichst griffiger, quantifizierbarer Zielgrößen, wie dem Marktanteil bzw. dem Einschaltungsgrad, denen nach Wahrnehmung der Verantwortlichen am ehesten legitimationssichernde Signalfunktion zukam, hatte durch die in der Organisation wirksame Orientierung der Akteure unvermeidlich Zielverzerrungen - gemessen an den formalen/offiziellen Zielen - zur Folge.

Die Maßnahmen der Verwaltung sind zugleich notwendigerweise vielfach symbolisch auf Isomorphie mit den rationalisierten Mythen der institutionalisierten Umwelt gerichtet. Wenn mehr "Marktorientierung" verlangt wird, werden Außendienste verordnet, ohne daß etwas über die Wirksamkeit dieser Prioritätensetzung im Hinblick auf die Zielgröße "Marktanteil" ausgesagt werden könnte und wirklich überprüft würde, ob der verstärkte Außendienst der Arbeitsvermittler überhaupt eingehalten wird<sup>172</sup>. Wechselnde "Offensiven" (von der Qualifizierungsoffensive zur

<sup>172</sup> Zum Teil handelt es sich um rein zeremonielle Prozeduren, Legitimationsfassaden werden errichtet. So wissen wir aus den Gruppeninterviews mit Arbeitsberatern und -vermittlern, daß die Maßgabe, 20% der Arbeitszeit auf Außendienst zu verwenden, "altgedient" ist, ihre Nichtverwirklichung aber lange Zeit stillschweigend geduldet wurde.

Vermittlungsoffensive und wieder zur Qualifizierungsoffensive), die von der Hauptstelle ausgerufen werden und entsprechenden politischen Konjunkturen folgen, erlauben vielfach gar nicht viel mehr als symbolische Veränderungen.

Trotz der "gespaltenen externen Koalition" und trotz der damit einhergehenden "Politisierung" der Bundesanstalt (vornehmlich auf der institutionellen Ebene), die auch immer wieder heftiger aufflackern kann, ist die Organisation keine "vollständige Politische Arena" im Sinne Mintzbergs. Intern, in den einzelnen Ämtern und im alltäglichen Gang der Geschäfte, ist "Politisierung" nicht das vorherrschende Kennzeichen. Die interne Koalition ist eher als hybride Form zu kennzeichnen denn als politisierte interne Koalition. Das formale System der Machtausübung weist zwar durchaus Lücken auf, die durch Expertentum und Politik gefüllt werden, im Kern ist es aber intakt. Die Politisierung der internen Koalition ist eher partiell und moderat. Wir können die BA somit besser als "shaky alliance" (s.u.) im Sinne Mintzbergs verstehen.

Trotz der Vielfalt der Aufgaben und uneindeutigen Ziele, die über Einflußnahme externer Akteure jeweils interpretiert und konkretisiert werden, gibt es - zumindest lange Zeit - einen Basiskonsens der zentralen externen und internen Akteure. Diesen Basiskonsens (im Sinne Mintzbergs wäre es die "basic mission" der Organisation) wollen wir als gesellschaftlich verankerten Rationalitätsmythos auffassen, einen Basismythos, der bei der Gründung der Organisation Pate stand und von relevanten gesellschaftlichen Kräften gestützt wird (vgl. Franke 1985, S.81ff).

Der Begriff Rationalitätsmythos drückt hier erst einmal aus, daß es sich um weitgehend geteilte, aber eben auch ungeprüft geteilte gesellschaftliche Grundüberzeugungen handelt<sup>173</sup>. Damit ist noch nichts über die tatsächliche Wirksamkeit des ins Werk gesetzten, organisationsmäßig verfaßten Mythos ausgesagt. Für den stärker werdenden, aber immer schon konkurrierenden Gegenmythos der Privatisierung gilt sinngemäß erst einmal dasselbe. Ob und inwieweit tatsächlich das Alleinrecht

<sup>173</sup> Damit ist kein "zynisches Verhältnis" zu den diesen Basismythos zu Grunde liegenden Interessenlagen und Normen impliziert, wiewohl wir uns bewußt sind, daß die Gefahr einer solchen Interpretation gegeben ist (vgl. Perrow 1986, S.268).

der BA dazu verhilft, "auch Leistungsgeminderten zu adäquaten Arbeitsplätzen zu verhelfen" (Franke 1985 zur Begründung des Alleinrechts, S.100) oder ob die Privatisierung der Arbeitsvermittlung zu einer schnelleren Stellenbesetzung führt und damit die sog. "mis-match-Arbeitslosigkeit" verringert wird, tut hierbei erst einmal nichts zur Sache. Sicherlich gibt es zu den verschiedenen Fragen, die man als Operationalisierungen der jeweiligen Mythen verstehen kann, eine Fülle gehaltvoller Forschungen (vgl. z.B. Koch 1981). Ohne daß uns die Ergebnisse der "Wirkungsforschung" im einzelnen in diesem Zusammenhang interessieren und wir sie auch nicht würdigen können, fällt doch z.B. bei der Untersuchung von Walwei (1991) über das "Vermittlungsmonopol" im internationalen Vergleich auf, daß eine auf der Basis von Wirkungen zu begründende Entscheidung für oder gegen das "Monopol" auf erhebliche Schwierigkeiten stößt, was mit der Komplexität der jeweiligen Ursache-Wirkungsketten in unterschiedlichen situativen, kulturellen und institutionellen Kontexten zu tun hat. Die gesellschaftlichen bzw. politischen Entscheidungen über solche Fragen (wie die Verfassung einer Arbeitsverwaltung) wird jedenfalls - unabhängig von konkreten Ursache-Wirkungsanalysen - durch gesellschaftliche Grundüberzeugungen weit mehr gesteuert als über detaillierte, empirisch begründete Untersuchungen, wiewohl diese für die Bestärkung oder Unterminierung der jeweiligen Basismythen jeweils (selektiv) herangezogen werden. So ist die weitgehende Zulassung privater, auch gewerbsmäßiger Vermittlungsagenturen in Großbritannien in den achtziger Jahren sicherlich mehr auf die politische Wende in der Thatcher-Ära zurückzuführen als auf gut begründete Erfolge privater Arbeitsvermittler gemäß den Verheißungen des Privatisierungsmythos (vgl. zu Ergebnissen einschlägiger Untersuchungen Walwei 1991, S.5ff).

Um die Entstehung und Wirksamkeit eines solchen Basismythos nachzuweisen, wäre eine gründliche historische Rekonstruktion nötig, die hier nicht geleistet werden kann. Der Basismythos läßt sich nicht einfach aus den formalen Zielen der Organisation ableiten. Die dahinterstehenden Grundüberzeugungen lassen sich aber auch erkennen, wenn wir die zentralen Begründungen für das "Alleinrecht" der Bundesanstalt für Arbeit zur Ausbildungsstellen- und Arbeitsvermittlung heranziehen, die zur Bestärkung und Verteidigung immer wieder herangezogen werden, wobei das Alleinrecht - wie wir sahen - von allen zentralen Akteuren in den offiziellen Gremien der Organisation im Kern geteilt wird (vgl. auch Maibaum/Pfuhmann/Rademacher 1986, 20f).

Der Basismythos ist von der Grundüberzeugung der Ergänzungsbedürftigkeit des versagenden Allokationsprinzips Arbeitsmarkt

getragen (vgl. J.Berger/Offe 1984a)<sup>174</sup> und betont die Notwendigkeit einer zentralen, professionell organisierten Institution am Arbeitsmarkt, die die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes sichert<sup>175</sup> und zugleich sozial ausgleichend tätig wird. Die "sozialpolitische Schutzfunktion"<sup>176</sup> der Arbeitsverwaltung wird zum zentralen Begründungszusammenhang für das "Vermittlungsmonopol", das in besonderer Weise Stabilität und Legitimität als "accepted subunit(s) of society" (Meyer/Rowan 1977, S.351) garantiert.

"Institutionally controlled environments buffer organizations from turbulence (...). Adaptions occur less rapidly as increased numbers of agreements are enacted. Collectively granted **monopolies** (Herv. d.d.V.) guarantee clientele for organizations like schools, hospitals, or professional associations" (ebd.).

<sup>174</sup> Wie J.Berger/Offe zeigen, führt die Warenfiktion der Arbeitskraft bzw. die Marktfiktion des Arbeitsmarkts zu Strategien der Marktakteure, die verschiedenste Marktbeschränkungen bewirken: Verbandsbildung und politische Einflußnahme der Marktakteure (Sozialpolitik) sind die wichtigsten (dies., 1984a, S.91ff). Die arbeits- und sozialpolitischen Strategien, die J.Berger/Offe für die Bewältigung der aktuellen Arbeitsmarktkrise seit Mitte der 70er Jahre diskutieren, münden in eine Vier-Felder-Matrix "individueller" und "institutioneller" Maßnahmen der Ein- bzw. Ausgliederung in den bzw. aus dem Arbeitsmarkt. Drei dieser den Arbeitsmarktmechanismus ergänzenden institutionellen Regelungen gehören zum sozialpolitischen Funktionsumfang der Institution Arbeitsverwaltung, denen diese entweder unmittelbar durch materielle Leistungen ("Transferzahlungen für 'inaktive' Personenkategorien"; institutionelle und materielle Sicherung von Arbeit außerhalb des Arbeitsmarktes") oder mittelbar durch zu beachtende Restriktionen bei der Vermittlung ("industrielle Bürgerrechte") Rechnung tragen soll (ebd., S.102).

<sup>175</sup> Insbesondere wird die enge Verbindung zum Stabilitätsgesetz von 1967 betont (vgl. Franke 1985, S.84). Beide Gesetze stützen sich - durch die erste Nachkriegsrezession als Alarmzeichen bestärkt - auf die Erkenntnis, daß eine weitergehende, vorausschauende Wirtschafts-, Konjunktur- und Strukturpolitik (Globalpolitik) zur Korrektur und v.a. Prävention von Risiken einer nur den Marktkräften überlassenen Entwicklung notwendig ist, in die sich auch eine vorausschauende Arbeitsmarktpolitik (z.B. über die Förderung regionaler und beruflicher Mobilität zum Ausgleich von regionalen und sektoralen Strukturkrisen) einzuklinken hätte (ebd. S.81).

<sup>176</sup> Lutz (1984) spricht von der Durchsetzung eines "faktischen sozialstaatlichen Konsens" in der bundesdeutschen Nachkriegszeit, "der letztendlich weitaus tragfähiger war als alle Koalitionsabsprachen (...) in der Zwischenkriegszeit" (ebd., S.193). Auf diesem gesellschaftlichen Grundkonsens konnte auch die Bundesanstalt für Arbeit "gründen". 1969, mit der Verabschiedung des AFG kam sicherlich begünstigend die politische Konstellation der Großen Koalition hinzu. (Vgl. auch die Rolle der öffentlichen Arbeitsverwaltung, ihrer Transferleistungen und Marktinterventionen zur "Neutralisierung des Lohngesetzes in der Nachkriegszeit ebd., S.199ff).

Gemäß diesem auch rechtlich normierten Grundkonsens ist die Arbeitsverwaltung gerade nicht als dem Markt verpflichtete, nur den Markt ergänzende "Vermittlungsagentur" oder "Makler" des Arbeitsmarktes konzipiert, sondern als eine den Markt ergänzende und korrigierende öffentliche Institution. "Die die Einrichtung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft erfordernde Besonderheit ist, daß die Vermittlungstätigkeit selbst grundsätzlich dem Markt entzogen ist" (Eckertz 1989, S.5). Die Vermittlungstätigkeit ist unentgeltlich. "Ihre Dienstleistungen sind also keine Ware" (ebd.). Der sozialpolitisch begründete Grundkonsens wird auch durch die höchstrichterliche Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts legitimiert (vgl. Maibaum/Pfuhmann/Rademacher 1986, S.20; Eckertz 1989, S.6).

"Nach der sogenannten Führungskräfteentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 04. April 1967 ist das grundsätzliche gesetzliche Verbot privater, auf Gewinn gerichteter Arbeitsvermittlung (§ 35 AVAVG, heute § 4 AFG) in einer modernen Industriegesellschaft wie der deutschen unerlässlich, um Gemeinschaftsgüter von hohem Rang, nämlich die soziale Sicherheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Ordnung und Gestaltbarkeit des Arbeitsmarktes zu schützen" (DGB 1992, S.17). Das Alleinvermittlungsrecht - so heißt es im Urteil von 1967 - "dient einem Gemeinschaftswert, dessen Schutzbedürftigkeit für die industrielle Massengesellschaft **allgemein anerkannt** (Herv. d.d.V.) und von der jeweiligen sonstigen Gesellschafts- oder Wirtschaftspolitik unabhängig ist" (zit. nach DGB 1992, S.17). Weiter heißt es: Der "Gemeinschaftswert" hat "einen so hohen Rang, daß er insbesondere im Hinblick auf das Sozialstaatsprinzip den Vorzug vor dem Freiheitsanspruch des Einzelnen, der den Beruf des selbständigen Arbeitsvermittlers wählen möchte, verdient" (ebd., zit. nach DGB 1992, S.18). Neben der sozialpolitischen Begründung wird die Regulierungsnotwendigkeit des Arbeitsmarktes betont: Das Alleinvermittlungsrecht sei "unerlässlich", weil die "gegenwärtige Industriegesellschaft der Lösung der Aufgabe, Arbeitnehmer und Arbeitgeber zusammenzuführen, erhebliche Hindernisse entgegensetze" (ebd.). "Der Überblick über den gesamten Arbeitsmarkt ist erschwert in Folge der Kompliziertheit der Industriegesellschaft, die insbesondere in der weitgehenden Arbeitsteilung und damit der umfangreichen Berufsdifferenzierung zum Ausdruck kommt, sowie in Folge des räumlich und betrieblich verschiedenen Bedarfs an Arbeitskräften. Der rasche technische Fortschritt bringt einen ständigen Wandel der Struktur der Gesamtwirtschaft mit sich, dem sich die Arbeitsmöglichkeiten anpassen müssen. Eine sinnvolle Arbeitsvermittlung erfordert demnach arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in großem Umfang und auf weite Sicht" (ebd.).

Ferner können wir Franke, den amtierenden Präsidenten der Bun-



desanstalt für Arbeit zum Sprachrohr des lange Zeit weithin geteilten, in den 80er Jahren zunehmend angezweiferten Grundkonsens machen, der uns als Basismythos der BA gilt.

Franke gibt neun Gründe für das Alleinrecht der Bundesanstalt zur Arbeitsvermittlung an, von denen er annimmt, daß ihnen nur "schwer widersprochen werden kann" (Franke 1985, S.99; vgl. auch Walwei 1991). Die Gründe werden jeweils gegen die Alternative privater und dezentraler bzw. unverbundener Vermittlungseinrichtungen (erwerbsmäßig oder caritativ konzipiert) abgesetzt: (1) "Ein funktionierender Arbeitsmarkt setzt Markttransparenz voraus und den ungehinderten, überregionalen, zugleich aber geordneten Austausch der entsprechenden Informationen (ebd., S.99f). (2) Gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung würde über die Abwerbung beschäftigter Arbeitnehmer zu einer unerwünschten Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt führen, mit Nachteilen "sowohl für die Arbeitgeber als auch für die gesamte Volkswirtschaft" (ebd., S.91). (3) Das Alleinrecht ist notwendig, "um auch Leistungsgeminderten zu adäquaten Arbeitsplätzen zu verhelfen" (ebd.). (4) Es ist "aus sozialen Gründen erforderlich. Notlagen, Unerfahrenheit und Hilflosigkeit dürfen nicht ausgenutzt werden" (ebd.). (5) Nur in einer die Transferleistungen und die Arbeitsvermittlung integrierenden Organisation wie der BA ist es möglich "für Vermittlungen auch flankierende Hilfen anzubieten" (ebd.). (6) Umgekehrt ist auch nur durch diese Integration "dem Leistungsmißbrauch" in Bezug auf die Transferleistungen entgegenzuwirken (vgl. ebd.). (7) Private Hilfsbereitschaft und guter Wille reichen nicht aus. "Auf Dauer bedarf es einer gewissen Professionalisierung und Institutionalisierung", die kostenträchtig ist und zur Erhebung von Gebühren führen muß (vgl. ebd.). (8) Zur Professionalisierung gehört ein "bestimmtes Qualifikationsprofil der Vermittlungskräfte", das bei Privaten nicht garantiert wäre (vgl. ebd., S.92). (9) An dem globalen Arbeitskräftedefizit ändern auch private Vermittler nichts (ebd.).

Wir gehen davon aus, daß dieser Basismythos bei der Gründung der BA Pate stand<sup>177</sup> und der Bundesanstalt Legitimation und damit

<sup>177</sup> Elemente davon waren schon in den Vorläuferorganisationen in der Zwischenkriegszeit wirksam (vgl. Adamy/Reidegeld 1987/1988; Franke 1985, S.98). Die 1927 gegründete Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung hatte zwar schon einige Strukturelemente der heutigen Bundesanstalt, aber nicht die breite Legitimation, die in einem "faktischen sozialstaatlichen Konsens" (Lutz 1984, S.193; zur Charakterisierung der Zwischenkriegszeit siehe auch ebd., S.183f) begründet liegt. Adamy/Steffen (1982, S.290) sehen in der Gründung der Reichsanstalt 1927 schon den Höhepunkt der sozialpolitischen Entwicklung der Weimarer Zeit. In der Folge wurde die Reichsanstalt (1930ff) "bis zur Funktionalunfähigkeit" saniert (vgl. ebd., S.283ff); schon vor der Machtübernahme durch Hitler trieb die Reichsanstalt auf eine Behörde zur Organisation von Zwangsarbeit (Arbeitsdienst) zu (ebd., S.289).

Stabilität gab. Dennoch darf dieses Bild nicht überzeichnet werden. "Durch das Vermittlungsmonopol gerät die Bundesanstalt in einem vom Privatisierungsgedanken beherrschten Umfeld in einen Rechtfertigungszwang" (Eckertz 1989, S.5). Dieser Rechtfertigungszwang war wohl im Verlauf der Geschichte der Bundesanstalt immer, aber eben in unterschiedlichem Ausmaß gegeben. Wir interpretieren den Wandel in den 80er Jahren allerdings als einen "qualitativen Sprung" in den Legitimationsproblemen der BA, der durch den politischen Wandel in der Bundesrepublik, aber auch darüberhinaus durch neue Vorbilder in der westlichen Welt ("Thatcherismus", "Reagonomics"<sup>178</sup>) ausgelöst wurde und neue bzw. klassische Leitbilder gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklung attraktiv machte. Der "sozial- und wohlfahrtsstaatliche" Basismythos, der der BA Legitimation und rechtliche Absicherung verschafft und auf einer Vorstellung von Gesellschaftsentwicklung als "reflexiver Modernisierung" beruht, wird in den 80er Jahren von alternativen, eher klassischen, neoliberalen Modernisierungsbildern in Frage gestellt ("Krise des Wohlfahrtsstaats") und herausgefordert, in denen dem Stichwort "Deregulierung" und Privatisierung große Bedeutung zukommt. Zur Relativierung des Bildes von Legitimation und Stabilität gehört aber auch dazu, daß der Basismythos in sich nicht konsistent ist, vielfältige Interpretationsspielräume läßt. In welchem Umfang dem Arbeitsmarkt sozialpolitisch auf die Sprünge geholfen werden soll, in welchem Verhältnis die Absicherung von Arbeitslosen, ihrer sozialen Besitzstände und ihres beruflichen Status zur Verpflichtung, angebotene (auch materiell und beruflich minderwertigere) Arbeit anzunehmen<sup>179</sup> stehen soll, war und ist um-

<sup>178</sup> Vgl. Perrow (1986, S.263) zum Wandel im "kulturellen System der Symbole, Werte und Überzeugungen über Ursache-Wirkungszusammenhänge" in der amerikanischen Gesellschaft, der in den Wahlentscheidungen der 80er Jahre zum politischen Durchbruch kam: "The Decline (...) of group and community referents for justifying actions and the rise of the individual as the measure of good. (...) the notion of collective freedoms and collective responsibilities is on the decline." (ebd.)

<sup>179</sup> Die Leitlinie: "Leistungsmißbrauch entgegenwirken" (vgl. Franke 1985, S.100) steht hier im immer wieder aufzulösenden Widerspruch zu der Leitlinie: "Notlagen, Unerfahrenheit und Hilflosigkeit dürfen nicht ausgenutzt werden" (ebd.).



stritten, wie die immer wieder aufflackernde Diskussion um die Fassung des Begriffs der "Zumutbarkeit" und seine Auslegung exemplarisch zeigt (s.o.). Insofern ist die Bundesanstalt auch bei Anerkennung des sozialpolitischen und wohlfahrtsstaatlichen Basismythos immer der Politisierung ausgesetzt. Die Verbände der Arbeitgeber, die Gewerkschaften und die staatlichen Instanzen in den Aufsichtsgremien nehmen Einfluß auf die jeweilige Auslegung und Anwendung der "Vorschriften", die aus dem Basismythos erwachsen. Das macht die institutionalisierte Organisation zu einer Politischen Arena, aber eben wegen der relativen Stabilität, die der Basismythos garantiert, zu einer "shaky alliance", zu einer Kompromißorganisation der Parteien am Arbeitsmarkt, die "erst nach einem jahrzehntelangen Ringen als Ergebnis eines langwierigen Verhandlungsprozesses zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und staatlichen Instanzen entstanden" ist (DGB 1992, S.1).

"Das gesamte System der auf dem Arbeitsmarkt zu beachtenden arbeits- und sozialrechtlichen Vorschriften (...) ist (...) Ergebnis unzähliger Verhandlungen auf gesetzgeberischer, tarifpolitischer sowie auf betrieblicher Ebene, in denen viele Jahrzehnte lang die Interessen der Arbeitsmarktparteien **sorgsam austariert** worden sind" (DGB 1992, S.9, Herv. d.d.V.).

"Sorgsam austariert" und doch konflikthaft: Das sind die Kennzeichen der "shaky alliance" nach Mintzberg.

Zur Erinnerung: "... the shaky alliance (is) characterized by conflict that is moderate, confined, and enduring (relatively stable), typically involves the reaching of some kind of implicit and loose accord between two or a few centers of power, in order to mute their conflict so that the organization can perform and sustain itself. The shaky alliance most commonly arises after a confrontation (but sometimes from a gradual buildup of conflict to a moderate level), when no side in the conflict is able to dominate the others, nor wishes to retreat, yet all depend on the survival of the organization" (Mintzberg 1983, S.432).

Die Wirksamkeit des Basismythos, der Grundkonsens der beteiligten internen und externen Akteure<sup>180</sup> schließt somit Politisierung

<sup>180</sup> Stabilisierend wirkt sicherlich auch, daß sich in der Folge um die Arbeitsämter ein Netzwerk von Organisationen herausbildet (zu denken ist hierbei v.a. an die vielfältigen Fort- und Weiterbildungseinrichtungen), die ihrerseits von der Arbeitsmarktpolitik abhängig sind. Diese Organisationen entwickeln ein eigenständiges Interesse an der Stabilität des Basismythos und befördern ihn.

nicht aus, moderiert und begrenzt aber den Grad der Politisierung der Organisation.

Die Strategie der Marktorientierung, die die Bundesanstalt angesichts der Legitimationsprobleme in den 80er Jahren eingeschlagen hat, kann auf dieser Grundlage als Versuch gewertet werden, dem stärker werdenden Privatisierungsmythos partiell Rechnung zu tragen<sup>181</sup>, ohne die Grundstrukturen der Bundesanstalt (das "Monopol") in Frage zu stellen, an dem nicht nur die in den offiziellen Aufsichtsgremien repräsentierten externen Machttakteure, sondern auch und vor allem die internen Machttakteure, allen voran die Hierarchie Interesse hat, weil eine Infragestellung des Alleinrechts unabsehbare Folgen für den Bestand der Organisation und damit für die Beschäftigungsverhältnisse, den beruflichen Status, aber auch für das berufliche Selbstverständnis der Organisationsmitglieder hat.

Die zweite Strategie, die Technisierung, die als Gegenmittel zur Begrenzung des Legitimationsverfalls herausgearbeitet wurde, kann sich auf den hochwirksamen Computermythos stützen. Der Einsatz von Computern soll die BA zu einer "modernen Dienstleistungsorganisation" machen, die genau dem Bild entspricht, das der Privatisierungsmythos von den stilisierten Konkurrenten, privaten Vermittlungsagenturen, zeichnet: effizient, modern, flexibel - auf der Höhe der Zeit also. Die Technisierungsstrategie konnte sich dabei auf ein mächtiges Modernisierungskartell stützen. In diese Koalition können sowohl die Hersteller von Informationstechnik einbezogen werden, die zur Verringerung ihrer eigenen Marktturbulenzen an großen, stabilen Abnehmern interessiert sind, als auch staatliche Institutionen eingebunden wer-

<sup>181</sup> Kritiker der Bundesanstalt werfen der Organisationsspitze hierbei opportunistisches Verhalten vor, eine schrittweise Preisgabe der Grundüberzeugungen, die letztlich nicht geeignet ist, das Ziel der Legitimationssicherung zu erreichen (vgl. u.a. Eckertz 1989). Grimmer (1987, S.295ff) sieht - allerdings v.a. durch die nichtintendierten Folgen des Computereinsatzes - die Gefahr eines "schleichenden Funktionswandels staatlicher Arbeitsvermittlung" hin zu marktrationalen Gesichtspunkten (ebd. S.296). "Die besondere Qualität der Dienstleistung Arbeitsvermittlung, ihre sozialpolitische Schutzfunktion jedoch ist es auch, die das Monopol der Bundesanstalt für Arbeit auf die Vermittlung von Arbeitskräften stützt" (ebd.). Diese Legitimation wäre durch den schleichenden Funktionswandel gerade gefährdet.

den, die industriepolitische Optionen damit verbinden. Letztere Koalitionäre einzubeziehen, verspricht auch deswegen ein besonders kluger Schachzug zu sein, da diese Regierungsstellen (BMFT, Bundeswirtschaftsministerium) unter der CDU/FDP-Koalition eigentlich nicht zu den "natürlichen" Verbündeten im sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Grundkonsens gerechnet werden können<sup>182</sup>. Die Koalition, die sich um den Basismythos scharte, setzte voll auf die Technisierungsstrategie und hoffte zugleich, den Kreis der externen Koalitionäre zu erweitern oder doch zumindest die konkurrierende Koalition zu verunsichern.

Nach innen war die Technisierungsstrategie auch gut zu verkaufen. Sie konnte auf den weithin geteilten Rationalitätsglauben setzen und war ferner mit der Zusicherung verknüpft, die interne Machtverteilung nicht zu gefährden, insbesondere die Macht der Hierarchie ("mittlere Linie" nach Mintzberg) und der technischen Stäbe nicht zu tangieren. Eine alternative Modernisierungsstrategie über organisatorische Reformen, die sich zu dieser Zeit nicht auf einen schlagkräftigen Rationalitätsmythos stützen konnte, aber - wie wir noch sehen werden - in der Folge größeres Gewicht bekommen soll, wäre demgegenüber wohl nicht ohne größere interne politische Turbulenzen zu haben gewesen. Organisatorischer Konservatismus ist die Folge und zugleich die organisationspolitische Bedingung für die Technisierung.

<sup>182</sup> Das Wirtschaftsministerium als FDP-Domäne zählt traditionell eher zu den "Monopol-Gegnern" (vgl. die zitierte Stellungnahme des früheren Wirtschaftsministers Haussmann und die jüngsten Vorstöße des Bundeswirtschaftsministers Möllemann).

#### **Exkurs: Externalisierung von Dienstleistungen durch Selbstbedienung (Stelleninformationssystem)**

In das skizzierte Bild paßt auch eine dritte Strategie zur Legitimationssicherung: Die Einführung des Stellen-Informationsservice (SIS), der im Kern aus einer Kombination der beiden schon beschriebenen Strategien der Marktorientierung und Technisierung besteht bzw. auf diesen aufbaut und auf die Externalisierung von Dienstleistungen durch Selbstbedienung setzt.

Diese dritte Strategie wurde von der Bundesanstalt allerdings erst Ende der 80er Jahre angesichts anhaltender Legitimationsprobleme eingeschlagen. Sie paßt insofern nicht in die chronologische Darstellung, die wir der "Fallstudie" zugrundegelegt haben. Aus diesem Grund verbannen wir die Grundinformationen zum "Stellen-Informationsservice" in einen Exkurs, auf den wir im Zuge der weiteren Darstellung dann wieder zurückgreifen können (Kapitel IX).

1988 startete die Bundesanstalt für Arbeit eine Neuerung, die zunächst nur die Arbeitsvermittlung betraf: Das Stelleninformationssystem im Arbeitsamt (SIS). Über Bildschirmabrufe und/oder aktuelle Listen können Arbeitssuchende in eigens eingerichteten sog. SIS-Zonen in den Arbeitsämtern unmittelbar auf Stellenangebote zugreifen. SIS wird zwar erst durch die bisherigen EDV-Anwendungen (coArb) ermöglicht, über die jederzeitiger gezielter, maschineller Zugriff auf alle Stellen-Daten im Tagespendelbereich möglich ist. SIS ist aber weit mehr als nur eine Erweiterung des technischen Angebots. Auch bisher gab es in den Arbeitsämtern Selbstinformationsmöglichkeiten über das sog. Mikros-System. Dieses basierte auf der zeitversetzten Mikroverfilmung von Stellenangeboten. Sicherlich liefert das SIS-System gegenüber dem Mikros-System den technischen Vorzug verbesserter Suchmöglichkeiten und aktuellerer, d.h. auch laufend aktualisierter Datenbestände. Der konzeptionelle Unterschied besteht aber darin, daß das Mikros-System dem Arbeitssuchenden, der über die Selbstinformation eine geeignete Stelle gefunden zu haben glaubte, nicht an dem Arbeitsvermittler vorbeikam. Die genauen

Angaben über den Arbeitgeber konnte er nur vom Arbeitsvermittler erfahren. "Das ist nun anders. Die Stellenangebote, die die Arbeitsämter offerieren, werden im Stelleninformationssystem (SIS) nicht mehr anonymisiert, sondern unter voller Anschrift des Arbeitgebers veröffentlicht. Damit haben die Arbeitssuchenden zum ersten Mal die Möglichkeit, ohne weitere Einschaltung der Vermittlungs- und Beratungsfachkräfte direkten Kontakt mit dem Arbeitgeber aufzunehmen" (Bahnmüller/Faust 1991b, S.180).

Die Verwaltungsspitze hat SIS zu einem zusätzlichen Dienstleistungsangebot erklärt, das "nicht als Ersatz für herkömmliche Vermittlungsverfahren" (V 78/90) verstanden werden soll. Zentrale Zielsetzung von SIS ist aus Verwaltungssicht eine Erhöhung des Einschaltungsgrades der Arbeitsämter, also einer jener magischen Zielgrößen, die in der Strategie der Marktorientierung eine so bedeutende Rolle spielte. Ob diese Hoffnungen begründet sind, ob und inwieweit sie im Verlauf der Erprobung erfüllt wurden, ob die Effekte überhaupt meßbar sind, und andere Fragen einer Evaluation waren nicht Gegenstand der Arbeitsamtsstudie. Für unseren Zusammenhang ist aber wichtig festzustellen, daß die Entscheidung, SIS einzuführen, in erster Linie unter dem Gesichtspunkt der Legitimationssicherung erfolgte. Wir können SIS als eine Verlängerung der schon diskutierten Strategien der Marktorientierung und Technisierung verstehen, die sich im Einklang mit stabilen gesellschaftlichen Trends glaubt. Daneben treten die Fragen nach den komplexen, und wohl zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch kaum abschätzbaren tatsächlichen Wirkungen des Selbstinformationssystems auf Umfang und Charakter der öffentlichen Dienstleistung Arbeitsvermittlung erst einmal in den Hintergrund. Die erhoffte Wirkung, im Legitimationsstreit mit den Privatisierern Punkte zu sammeln, ohne das Alleinrecht einbüßen zu müssen, wurde von der Verwaltungsspitze diesmal sogar explizit gemacht: "Wenn der Stellen-Informationen-Service dazu führen würde, daß mehr Arbeitssuchende bei der Stellensuche und mehr Arbeitgeber bei der Stellenbesetzung sich des Arbeitsamtes bedienen und damit die Effizienz der Bundesanstalt für Arbeit zunimmt, dann könnte gerade der Stellen-Informationen-Service dazu beitragen, der Kritik am Alleinrecht der Bundesanstalt für Ar-

beit eine wesentliche Grundlage zu entziehen" (V 67/87; vgl. auch Pfuhlmann/Grauel/Stöhr 1987). Hoffnungen auf eine verstärkte Nutzung der Arbeitsämter als Informationspool waren ja auch nicht ganz von der Hand zu weisen. "Paradoxe Weise hat die qualitative Verschlechterung des Dienstleistungsangebots der Arbeitsämter, wie sie sich unter dem Druck der chronischen personellen Unterbesetzung der 80er Jahre hergestellt hat, die Voraussetzung für deren Einführung erheblich verbessert. Insbesondere in der Arbeitsvermittlung, aber auch in der Berufsberatung mußten Abstriche an der Beraterischen Arbeit gemacht werden. Das Beraterische Element verlor an Boden, während umgekehrt die Informationsanteile an Bedeutung gewannen. Die Arbeitsvermittlung hat damit mehr oder weniger den Charakter einer Informationstransferstelle mit Kontrollcharakter bekommen. Mit dieser (zwangsweisen) Zurücknahme Beraterischer Tätigkeitsanteile wurde aber gleichzeitig die Voraussetzung geschaffen, daß die Überwälzung der Aufgabe der Informationsbeschaffung auf die Kunden ohne deren Widerstand stattfinden konnte" (Bahnmüller/Faust 1991b, S.181). Ferner hatte das bisherige Informationsmonopol der Vermittler über die Stellen auch immer ein Moment der "Betreuungsherrschaft". Wie auch eine im Vorfeld von der Arbeitsverwaltung in Auftrag gegebene Studie zeigte (vgl. SINUS 1986), stieß diese Form der "Zwangsbetreuung" bei den Arbeitssuchenden zunehmend auf Widerspruch. "Aus der Perspektive der Arbeitssuchenden stellt die offene Arbeitsvermittlung deshalb zu allererst einen Abbau von Herrschaft im Umgang mit der Verwaltung dar. Daß damit auch ein Verlust an sozial- und arbeitsmarktpolitischer Steuerungsmöglichkeit der Vermittlungsfachkräfte verbunden sein kann, diese Perspektive ist den Arbeitssuchenden nur schwer vermittelbar" (Bahnmüller/Faust 1991b, S.182).<sup>183</sup>

Unter Legitimationsgesichtspunkten entscheidend war aber das institutionelle Umfeld der Organisation: veränderte Normen und Werte und politisch-ideologische Grundhaltungen, auf die sich die Bundesanstalt mit SIS explizit bezog. "Die Rückverlagerung

<sup>183</sup> Zu den Dilemmata der bisherigen Form der halboffenen Vermittlung unter den Gesichtspunkten Einzelfallgerechtigkeit und Objektivität der Vermittlung vgl. Bahnmüller/Faust (1991b, S.171ff).

von Verwaltungsaufgaben an die Kunden läßt sich derzeit ohne Mühe als Beitrag zur Stärkung der Selbstverantwortlichkeit und Mündigkeit des Bürgers darstellen. (...) In den Beschlußvorlagen der Bundesanstalt für Arbeit heißt es dementsprechend, daß sich die Arbeitsvermittlung mit ihrem Informationsangebot am Anspruch des mündigen Bürgers orientieren müsse, selbst entscheiden zu können und zu wollen, wieviel Beratung und Betreuung er durch eine sozialstaatliche Institution in Anspruch nehmen wolle. Jedem Arbeitsuchenden werde "die Beratung gewährt, die er selbst wünscht. Solange der Arbeitsuchende anonym bleiben will, wird dieser Wunsch respektiert" (Pfuhmann/Grauel/Stöhr 1987, S.341). Der Ausbau der Selbstbedienung wird als angemessene Reaktion der Arbeitsvermittlung auf eine "gewisse Staatsverdrossenheit" der Bürger und auf verbreitete Kritik an öffentlichen Verwaltungen ausgegeben ( vgl. Bahn Müller/Faust 1991b, S.182).

Soweit zeigt sich also, daß die Arbeitsverwaltung mit der Strategie der Selbstbedienung die Elemente verstärkt auf die rationalisierten Mythen setzt, die schon die Strategie der Marktorientierung begründen halfen: Der Arbeitsmarkt bedarf zwar der ergänzenden institutionellen Unterstützung. Diese Unterstützung besteht aber vor allem in der Verbesserung des Informationszugangs und der Markttransparenz für aber ansonsten autonome, mündige "Marktindividuen". Machtungleichgewichte und "Gerechtigkeitsprobleme" (vgl. Eckertz 1989) sind in dieser Sicht weitgehend ausgeblendet. Sicher läßt sich argumentieren - und das wurde auch so getan - , daß die Verlagerung von Informationsbeschaffung auf die "mündigen" Kunden der Arbeitsvermittlung Freiräume schaffen kann, den benachteiligten Personengruppen besondere Aufmerksamkeit zukommen zu lassen. Die bislang zu erkennenden politischen Orientierungen geben aber keine Hinweise darauf, daß eine parallel erfolgende Stärkung der Beratungselemente und der sozialpolitischen Schutz- und Ausgleichsfunktion der Arbeitsvermittlung gedacht ist (vgl. Bahn Müller/Faust 1991b, S.183f)<sup>184</sup>. Kritiker der offenen Arbeitsvermittlung geben vor al-

<sup>184</sup> Das zeigt sich u.a. auch an den Bauplanungen der Hauptstelle für neu zu konzipierende Arbeitsämter, die neuerdings unter dem Stichwort "Arbeitsamt 2000" firmieren. Hierin wird das inzwischen salonfähige Stichwort "Selbstbe-

lem zu bedenken, daß die Gefahr besteht, daß sich durch SIS "auch die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Steuerungsmöglichkeiten der Arbeitsvermittlung (verringern)" könnten (Bahn Müller/Faust 1991b, S.182). "Negativ davon betroffen dürften vor allem die Problemgruppen des Arbeitsmarktes sein. (...) Die Vermittlungsfachkräfte haben keinen Informationsvorsprung über offene Stellen mehr, den sie sozialpolitisch nutzen könnten" (ebd.). Ferner wurde angemerkt, daß der Informationspool von privaten Arbeitsvermittlern und Verleihfirmen angezapft werden könnte, eine Entwicklung, die unter sozialpolitischen Gesichtspunkten ja gerade durch das Alleinrecht verhindert werden sollte. Die Vermittlungen, die über SIS zustande kommen, würden auch nicht mehr den elementaren Bestimmungen des AFG (§14) genügen. Unzutreffend sei auf alle Fälle die Behauptung, SIS sei nur ein zusätzliches Dienstleistungsangebot, das die bestehenden Angebote unberührt lasse (vgl. zur Kritik Eckertz 1989). Unabhängig von den hier nicht zu klärenden Fragen, inwieweit im alten Verfahren die sozialpolitischen Interventionsmöglichkeiten tatsächlich genutzt werden konnten, welche Wirkungen durch die Selbstbedienung tatsächlich eintreten werden und ob organisatorische Vorkehrungen denkbar sind, die befürchtete negative Effekte auf die sozial- und arbeitsmarktpolitische Steuerungs- und Ausgleichsfunktion abmildern oder verhindern könnten, wird deutlich, daß die Arbeitsverwaltung mit SIS wie schon mit den beschriebenen Strategien der Marktorientierung und Technisierung auf erkannte Trends im institutionellen Umfeld setzt, die sie in Verfahren und

---

dienung" aufgenommen und zum entscheidenden Gestaltungsgesichtspunkt gemacht. Es sei jetzt schon ersichtlich, "daß ein Schwerpunkt der künftigen Entwicklung in der Verbesserung des Informationsangebots sowie der Darstellung und Vermittlung der Informationen liegen wird" (V 71/90). In der architektonischen Konzeption stehen das Prinzip der Selbstinformation und die Informations- und Kommunikationstechnik ganz deutlich im Vordergrund, demgegenüber tritt das Beratungsangebot kaum mehr in Erscheinung. "Ausstattung, Möblierung usw. (sollen) die herausgehobene Bedeutung dieses Sonderbereichs unterstreichen" (ebd.). Dieser "Sonderbereich" soll zudem getrennt vom eigentlichen Arbeitsamt geplant werden, da er auch außerhalb der eigentlichen Öffnungszeiten zugänglich sein soll. Hierin zeigt sich die in Stahl und Beton gegossene, aber nicht explizit gemachte Philosophie: Das zweigeteilte Arbeitsamt mit einem "offenen (Selbst-)Informationspool und einer Verwaltungsmaschine mit Sozialabteilung für Marktschwache" (Bahn Müller/Faust 1991b, S.185f).

Strukturen einbaut. Dies alles in der Hoffnung, das Alleinrecht gegenüber den externen Kritikern aus der Schußlinie zu bekommen und sich als modern und marktoffen zu präsentieren. Wenn sich die Arbeitsverwaltung mit dieser Politik Zug um Zug, aber unspektakulär gerade von dem sozial- und arbeitsmarktpolitischen Auftrag verabschiedet (vgl. auch Grimmer 1986a), der dem Alleinrecht die rechtsdogmatische, aber wohl auch allgemeiner normative Begründung liefert (vgl. Eckertz 1989; Franke 1985; Walwei 1991, S.6, S.8), dann tritt evtl. der nicht intendierte Effekt ein, daß all die Maßnahmen, die zur Beruhigung oder Ruhigstellung der externen Kritiker getroffen wurden und deren normativen Orientierungen entgegenkommen, die Arbeitsverwaltung soweit bringen, daß es faktisch keinen Unterschied mehr macht, ob Vermittlung gewerbsmäßig-privat oder öffentlich-reguliert durchgeführt wird. "Verstünde sich die Bundesanstalt als ein nur am Markt orientierter Dienstleistungsbetrieb, könnte nicht mehr begründet werden, warum dieser Betrieb nicht privatisiert werden soll" (Eckertz 1989, S.6).

#### VIII. "Funktioniert" der Mythos? Eine zusammenfassende Interpretation der Wirkungen des forcierten EDV-Einsatzes.

Wir starten in dieses Kapitel nicht ganz unvorbelastet. Einige wenige Untersuchungen in der Vergangenheit zu früheren Ausbaustufen der EDV und verschiedene unsystematische Hinweise hatten ja schon die Erkenntnis hervorgebracht, daß der bisherige Einsatz der EDV - zumindest in den Kernbereichen der Dienstleistungserbringung vor Ort - nicht das gehalten hat, was man sich (allseits) versprach. Auch war aufgefallen, daß der Planungsprozeß und die Verfahren der Erfolgskontrolle nicht den Vorstellungen rationaler Planung entsprachen. Aber vielleicht gibt es ja doch eine im Geheimen wirkende Logik der Rationalisierung, die erst jetzt mit flächendeckendem Einsatz unter Aufbringung aller Anstrengungen zum Tragen kommt. Vielleicht waren wir vorschnell. "Funktioniert" der Mythos doch? Und zwar nicht nur in dem schon vorgestellten Sinn, eine immerfort sprudelnde Quelle gesellschaftlicher Legitimation zu sein, sondern auch in dem Sinne, den geteilten Rationalitätsglauben zu verifizieren?

Als erstes stellen wir mit inzwischen schon aufgeklärterem "Erstaunen" fest, daß die Verwaltungsspitze und die Aufsichtsgremien sowie weithin die interessierte Öffentlichkeit an dieser Frage gar kein wirkliches Interesse zeigen. Die offizielle Zielerreichungskontrolle der Bundesanstalt nimmt - sofern überhaupt von Belang - zumeist die Form von zu Ritualen geronnenen Versatzstücken rationaler Planung an (1). "Entkopplung" und "Vertrauensbildung" (Meyer/Rowan 1977) sind hier wieder die richtigen Stichworte zur Charakterisierung der Strategien, mit denen vorgebeugt werden soll, daß die (unvermeidlichen) Inkonsistenzen zwischen dem symbolischen und materiellen Kontext in legitimationsuntergrabender Weise offenbar werden.

Wie aber verhält es sich wirklich? Wurden die gesteckten Ziele des Computereinsatzes erreicht? Wenn ja, in welchem Umfang, in welchen Dimensionen? Welche Zielkonflikte traten auf? Auf all diese Fragen gibt die Arbeitsamtsstudie auf der Grundlage von (Gruppen)- Interviews mit Beschäftigten und einer schriftlichen



Befragung von 1481 Beschäftigten aus 27 Arbeitsämtern Antwort<sup>185</sup>. Die empirische Wirkungsuntersuchung legt die offiziellen Zielvorstellungen der Bundesanstalt für Arbeit zugrunde, die die drei Zielgrößen Verbesserung der Dienstleistungsqualität, Effizienzsteigerung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten umfaßte. Diese noch sehr globalen Zielgrößen, die in den offiziellen Verlautbarungen in unterschiedlicher Gewichtung immer wieder auftauchen, werden in stärker operationalisierte Teilziele heruntergebrochen, wobei sich zeigt, daß diese Operationalisierungen im einzelnen zumeist nur in qualitativen Dimensionen formuliert werden können und kein konsistentes Zielbündel ergeben.

Die Studie kann sich hierbei weithin auf Operationalisierungen der globalen Zielgrößen stützen, die von der Verwaltungsspitze selbst vorgenommen wurden, diese wurden zum Teil durch Operationalisierungen ergänzt, denen Erwartungen (Hoffnungen/Befürchtungen) der Beschäftigten zugrundeliegen. Diese operationalisierten Ziele wurden den befragten Beschäftigten zur Beurteilung vorgelegt<sup>186</sup>.

Indem wir die offiziellen Ziele und die offiziellen Operationalisierungen dieser Ziele (soweit vorgenommen) als Bewertungsmaßstab zugrundelegen, überprüfen wir unmittelbar den Grad der Inkonsistenz zwischen den im symbolischen Kontext gegebenen Rationalitätsvorstellungen und den im materiellen Kontext der zumeist in direktem Klientenkontakt zu erbringenden Dienstleistungen gegebenen Bedingungen ihrer Einlösung. Insbesondere die operativ Beschäftigten sind hier die richtigen Adressaten, da sie in ihren Arbeitsrollen unmittelbar die Inkonsistenzen aus den genera-

<sup>185</sup> Wie im Kapitel zur Anlage der Studie (vgl. Bahn Müller/Faust 1991b, S.9ff) ausführlicher erläutert konnten aufgrund von Zugangsproblemen nur ÖTV-Mitglieder unter den Beschäftigten befragt werden. Die Zusammensetzung der so zustandegewonnenen Stichprobe erweist sich ansonsten als strukturgleich mit den Beschäftigten der Arbeitsämter insgesamt (Abteilungszugehörigkeit, Alter, Geschlecht). Inzwischen haben Vertreter der Hauptstelle der Bundesanstalt in einer gründlichen Diskussion der Ergebnisse der Studie mit den Autoren die Repräsentativität der Befragungsergebnisse für die Beschäftigten der Arbeitsämter insgesamt zugestanden.

<sup>186</sup> Um Vorgehen im einzelnen vgl. Bahn Müller/Faust 1991b, S.22ff, bzgl. der Arbeitsvermittlung und -beratung vgl. ebd., S.153f.

lisierten, über die Klienten und vor allem über die Hierarchie vermittelten Erwartungen und den konkreten Realisierungschancen "aushalten" müssen.

Andere Meßverfahren als an qualitativen Kriterien orientierte Befragungen kamen nicht in Betracht. Zwar liegen zu einzelnen Zielgrößen des Computereinsatzes quantitative Meßgrößen vor (z.B. Laufzeit offener Stellen, Marktanteil, regionale Mobilität von Arbeitslosen/-suchenden u.ä.), die auch von der Arbeitsverwaltung erhoben werden. Bei all diesen Meßgrößen zeigt sich aber, daß sie nur sehr vermittelt und von anderen Einflußgrößen durchkreuzt durch den Computereinsatz beeinflusst werden (vgl. im einzelnen Bahn Müller/Faust 1991b, S.153ff). Außerdem hatten wir schon erfahren, daß diese Operationalisierungen selbst problematisch sind, eher Ausdruck schon erfolgter Verzerrung der Ziele im Zuge der Operationalisierung ("Distortion in Objectives", vgl. Mintzberg 1983, S.174ff). Qualitative Befragungen über die Wirkungen des Computereinsatzes - zumindest im Hinblick auf die Zielgröße Dienstleistungsqualität - sind auch über Klientenbefragungen möglich und sinnvoll. Dies war aber im Rahmen des hier behandelten Forschungsprojekts nicht leistbar. Für unsere Fragestellung hätte eine Klientenbefragung auch nur begrenzte Erkenntnisse gebracht, da für die Klienten die Verwaltung eine "black box" darstellt und sie positive oder negative Veränderungen der Dienstleistungen im Hinblick auf bestimmte Dimensionen in aller Regel nicht auf eingrenzende Faktoren wie veränderte "Produktionsverfahren" der Dienstleistungen zurückführen können (Technik, Arbeitsorganisation, Personalausstattung u.ä.). (Vgl. zur Bedeutung von Klientenbefragungen zur Evaluation von Dienstleistungsarbeit Bahn Müller/Faust 1991b, S.22ff).

Auf Leitungsebenen der Organisation, deren Vertreter in geringerem Umfang auch in die Befragung einbezogen waren, mildert sich die Wahrnehmung der Differenzen systematisch ab, was sich in erster Linie dadurch erklärt, daß hier positionsbedingt der Computermythos selbst stabiler die Wahrnehmung prägt und nicht durch widerstreitende Erfahrung zur Raison gerufen wird.

"Die Vorgesetzten, die in aller Regel über geringe direkte Erfahrung im Umgang mit dem coArb-System verfügen, unterstellen einen durchweg besseren Zielerreichungsgrad und bewerten die Wirkungen positiver als der Teil der Beschäftigten, der intensiver als sie mit den DV-Systemen zu tun hat. Wir vermuten, daß diese Tendenz zur Überziehung der positiven und Bagatellisierung der negativen Effekte mit erklärbar macht, weshalb im Rahmen des Berichtssystems der Verwaltung, das über die Hierarchie läuft, die Kritik unterbelichtet und Vorzüge systematisch überbelichtet sind" (Bahn Müller/Faust 1991b, S.155f).

Die Arbeitsamtsstudie hat zu den drei Fachabteilungssystemen Ar-

beitsvermittlung und -beratung (vgl. Bahn Müller/Faust 1991b, S.115ff, 209ff, 238ff), Berufsberatung (ebd., S.187ff, S.218ff, S.238ff) und Leistungsabteilung (ebd., S.196ff, 224ff, 238ff) jeweils nach den Hauptdimensionen Dienstleistungsqualität, Effizienz und Arbeitsbedingungen eine Fülle von Material erbracht, das hier nicht in aller Ausführlichkeit referiert werden kann. Wir präsentieren im folgenden eine Zusammenfassung zentraler Ergebnisse, wobei wir besonderes Augenmerk auf die Erklärung der systematisch bedingten Inkonsistenzen zwischen symbolischem und materiellem Kontext richten wollen (2). Wir konzentrieren uns hierbei auf die Arbeitsvermittlung und -beratung. Die Arbeitsvermittlung stand ja aufgrund der Legitimationsprobleme des Alleinrechts der Vermittlung in der Öffentlichkeit und im Gefolge in der Wahrnehmung der Verwaltungsspitze immer im Zentrum des Interesses. Dies, obwohl die Arbeitsvermittlung aufgrund der unstrukturierten Entscheidungsprozesse und des unmittelbar in die Arbeitsvollzüge eingewobenen Klientenkontakts sicherlich die ungünstigsten Rationalisierungsvoraussetzungen bot. Wenn es allein nach dem Gesichtspunkt gegangen wäre, welche Arbeitsvollzüge für Automatisierung am besten geeignet sind, hätte es näher gelegen, sich die "vielversprechenderen" Entscheidungen und Tätigkeiten in den Leistungsstellen vorzunehmen<sup>187</sup>. Die Konzentration der Kräfte der EDV-Entwicklung auf die AVuAB und die BB zeigt, daß neben anderen Faktoren auch hier der Gesichtspunkt der Legitimationswirkung gegenüber einer breiten Öffentlichkeit entscheidendes Kriterium der Technik-Einsatzes war. Arbeitsvermittlung (und Ausbildungsstellenvermittlung) wird weit mehr als die Massendienstleistungen der Leistungsabteilung nicht nur im Kontakt mit Arbeitslosen und sonstigen "machtlosen" Leistungsempfängern, sondern auch im Kontakt mit öffentlichen und privaten Arbeitgebern erbracht, deren Wort bei der Beurteilung der "Modernität" der Arbeitsverwaltung mehr Gewicht hat.

Es muß noch angemerkt werden. daß es im folgenden erst einmal

<sup>187</sup> Es zeigt sich zwar, daß sich die Leistungsabteilung auch - anders als die Erwartungen nahelegten - als rationalisierungssperrig erweist, aber doch in weit geringerem Maße als die anderen Abteilungen (vgl. Bahn Müller/Faust 1991b, S.224ff).

darum geht, zu prüfen, ob und inwieweit die erwarteten Effekte eingetreten sind: Zielerreichungskontrolle. Kenner der Materie wissen, daß damit die "Wirtschaftlichkeitsregel" noch nicht in vollem Umfang zur Anwendung kommt. Es bleibt offen, ob die erzielten Ergebnisse in einem angemessenen Verhältnis zum betriebenen Aufwand stehen und ob nicht Handlungsalternativen mit gleicher Wirkung und geringerem Aufwand zur Verfügung gestanden hätten. In Zeiten mythischer Verblendung muß man sich solch einfache Fragen bewußt ins Gedächtnis rufen, wie die im Anschluß an dieses Kapitel aufgeworfenen Probleme der Kosten-Nutzen-Abschätzung vor Augen führen.

#### **1. Die Praxis der Ziel-Erreichungs-Kontrolle in der Arbeitsverwaltung - Rituale rationaler Planung -**

Hielte man sich nur an die offiziellen Erklärungen, die die Arbeitsverwaltung bzw. ihre führenden Köpfe zu den Effekten des Technikeinsatzes abgaben, bestünde kein Zweifel, daß die Erfahrung die Optimisten bestätigt und die Skeptiker widerlegt hat. So eindeutig die Erklärungen sind, so auffallend ist aber bei genauerem Hinsehen, wie wenig begründet und solide die Erfolgsmeldungen sind. Eine systematische und fundierte Kontrolle der Wirkungen des Technisierungsprozesses bzw. eine Untersuchung der Frage, ob und in welchem Umfang die gesetzten Ziele auch tatsächlich erreicht wurden, hat jedenfalls seit Beginn der Technisierungswelle zu Beginn der 80er Jahre seitens der Verwaltung nicht stattgefunden. Das ist umso erstaunlicher<sup>188</sup>, als die Kosten der Datenverarbeitung in atemberaubendem Tempo anstiegen (siehe hierzu Kap. VIII). 1991 beliefen sie sich auf nicht weniger als 800 Mio. DM jährlich. Weder die enormen finanziellen Aufwendungen noch die umfassende, alle Funktionen und Tätigkeitsgebiete verändernde technische Infrastruktur veranlaßten die Verwaltung zu einer (selbst-)kritischen Wirkungs- bzw. Ziel-Erreichungs-Überprüfung. Was die Verwaltung erhob und den Gremi-

<sup>188</sup> Eine jener "Merkwürdigkeiten", auf die wir immer wieder stoßen, wenn wir die Organisationspraxis an dem stilisierten Bild rationaler Planung messen.

en der Selbstverwaltung in mehr oder weniger regelmäßigen Abständen vorlegte, waren Sachstandsberichte zum hardware- und softwaretechnischen Ausbaustand. In ihnen wurde säuberlich die Anzahl der mittlerweile installierten Bildschirmgeräte, Drucker, Systemfigurationen, Leitungsanschlüsse etc. aufgelistet und mit den - allerdings sehr dynamischen - Zielgrößen für den Endausbau verglichen<sup>189</sup>. Daneben wurden noch Abschlußberichte über den Verlauf von Modellversuchen verfaßt, die der flächendeckenden Einführung der DV-Systeme obligatorisch vorgeschaltet waren. Waren diese Berichte positiv, wurden keine weiteren Untersuchungen mehr angestellt. Die Bescheinigung des erfolgreich verlaufenen Modellversuches in ausgewählten Arbeitsämtern galt als ausreichende Grundlage für die bundesweite Einführung in allen 146 Dienststellen. Immerhin bot die modellhafte Erprobung zumindest formal die Möglichkeit, den eingeschlagenen Weg zu korrigieren und entweder ganze Systeme oder Teile davon zu verwerfen. Gebrauch gemacht wurde von dieser Option so gut wie nie. Alle Modellversuche waren schon deswegen zum Erfolg verurteilt, weil die Hierarchie dafür Sorge trug, daß die Berichte in der gewünschten Weise ausfielen. Berichte, die den Erwartungen der vorgesetzten Ebenen und Dienststellen nicht entsprachen, wurden solange "behandelt", zurückgewiesen und umformuliert, bis sie dem positiven Bild zumindest mit Abstrichen entsprachen und die flächendeckende Einführung der Systeme im ganzen Bundesgebiet nicht behinderten. Während eines Zeitraums von mehr als 10 Jahren, in dem mehrere Dutzend Modellversuche durchgeführt und abgeschlossen wurden, ist nur ein Fall mit einem negativen Ergebnis aufgetreten.<sup>190</sup> Technische Probleme und unbefriedigende Effekte wurden im Rahmen von Modellversuchen in aller Regel entweder den mißlichen und angespannten betrieblichen Verhältnissen (zu wenig Per-

<sup>189</sup> Wenn man in erster Linie ein "progressiver Anwender von Informationstechnologie" werden will, dann ist diese Art des Erfolgsausweises natürlich zwingend und rational (vgl. Decker 1986, S.233).

<sup>190</sup> Dabei handelt es sich um einen Versuch zur Mikroverfilmung von Leistungsakten. Dieses Vorhaben wurde vorläufig eingestellt, weil die technischen Verfahren nicht ausgereift waren. Auf der neuen Grundlage elektronischer Speicherplatten wird nun aber wieder an einer technischen Lösung gearbeitet.

sonal, Raumbedingungen etc.) zugeschrieben oder dem Durchgangscharakter der eingeführten Entwicklungsstufe. Die nächste Etappe werde auf jeden Fall Linderung bringen. Negative Rückmeldungen, die selten genug kamen, wirkten so eher als Beschleuniger des Technisierungsprozesses und nicht als Verlangsammer.

Die wenigen allgemeinen, nicht auf einen Modellversuch bezogenen Berichte und Veröffentlichungen, die zu den Wirkungen der Datenverarbeitungs- und Kommunikationssysteme seitens der Verwaltung vorliegen, zeichnen demnach ein durchweg positives Bild (vgl. Stöhr 1987, 1988). Mit der computerunterstützten Arbeitsvermittlung etwa sei ein entscheidender Schritt getan, die Effizienz der Arbeitsvermittlung zu erhöhen. Die Erfahrungen in den Ämtern bestätigten dies. Stellen- und Bewerberangebote würden mit Hilfe der elektronischen Datenverarbeitung nun "präziser, schneller und vor allem mit weniger Arbeitsaufwand ausgewählt und abgeglichen". Die computersierten Arbeitssysteme nähmen "dem Vermittler gleichzeitig viel manuelle Arbeit ab und schafften ihm Freiraum für die eigentliche Vermittlungsarbeit". Gleichzeitig sei "die Transparenz des Arbeitsmarktes und die Qualität der Arbeitsvermittlung verbessert, die Eigeninitiative der Arbeitssuchenden sowie deren berufliche und regionale Mobilität gefördert" (BA-intern 15/89). Ähnliche Erfolgsbilanzen wurden auch für die anderen Fachabteilungen und deren DV-Systeme vorgelegt und veröffentlicht. Auffällig daran ist nicht nur die wörtliche Übereinstimmung von Zielbestimmung und Erfolgsmeldung; die als faktische Wirkung ausgegebenen Zielbeschreibungen werden auch um so hülsenhaft-positiver, je weiter sie sich zeitlich von den Berichten der Modellversuche entfernen und je öfter sie wiederholt werden. Differenzierungen, die in Berichten der Modellversuche

noch enthalten waren, gehen Zug um Zug verloren.<sup>191</sup> Was bleibt ist eine Fassade, der aber anzumerken ist, wie sehr sie auf die Bewahrung des schönen Scheins bedacht ist. Kurz: Rationalitätssemantik<sup>192</sup>.

Wie sehr die Verwaltung auf die Außenwirkung des Technikeinsatzes bedacht ist, und wie wenig sie im Verhältnis hierzu daran interessiert ist, Unzulänglichkeiten, Fehlentwicklungen und Defizite offen zu legen, kommt nicht nur in dem geringen Stellenwert der Ziel-Erreichungs-Kontrolle zum Ausdruck, sondern auch im Umgang mit wissenschaftlichen Untersuchungen, wie sie etwa Grimmer u.a. vorgelegt haben. Das Bild, das sie von den Wirkungen des Technikeinsatzes in den Arbeitsämtern zeichnen, unterscheidet sich ganz erheblich von den offiziellen Erfolgsmeldungen. Auf der Basis eigener empirischer Erhebungen, die allerdings nur die ersten Etappen der Computerisierung der Arbeitsverwaltung bis Mitte der 80er Jahre umfassen, kommen die Autoren zu einer sehr differenzierten Einschätzung. Einer ganzen Reihe von Verbesserungen (bessere Auskunft- und Beratungsmöglichkeiten, erhöhte Transparenz des Stellenmarktes, teilweise Entlastung von Routinetätigkeiten) stehen skeptische Einschätzungen zum Informationsverlust bei der Verschlüsselung von Stellenangaben (Verlust situativer Kontextvariablen), verbunden mit dem Problem abnehmender "Passung" von BewerberIn und Stelle, Steigerung des Aufwands für Datenpflege und - sofern die Möglichkeiten

<sup>191</sup> So wird in einem der ersten Erfahrungsberichte über den Modellversuch coArb, den die Verwaltung den zuständigen Gremien der Selbstverwaltung vorgelegt hatte, z.B. zugestanden, daß "eine durch die computerunterstützte Arbeitsvermittlung erwartete Steigerung der regionalen Mobilität der Bewerber (...) nur bedingt festgestellt werden (kann)". Ähnliches gilt für die erhoffte Verbesserung der beruflichen Mobilität. Von diesen Einschränkungen ist in den Selbstdarstellungen der Bundesanstalt in den folgenden Jahren nicht mehr die Rede.

<sup>192</sup> Eine Pressemitteilung des Arbeitsamtes Frankfurt über eine Tagung der Evangelischen Akademie Arnoldshain zum "Computereinsatz in der Arbeitsvermittlung", auf der sich Vertreter der Bundesanstalt überwiegend kritische Kommentare anhören mußten, unterschlägt diese Kommentare einfach um dann die - auf die kritischen "Geister" zugeschnittenen - erfreulichen Botschaften aus Sicht der BA-Referenten zu wiederholen: "... durch Entlastung von Routinearbeiten mehr Spielraum für kreatives Arbeiten ..." u.ä. (Eckertz/Nickel/Sievering 1989, S.68).

des Systems auch ausgeschöpft werden - eine Zunahme des Zeitaufwandes für Beratung gegenüber.

Ob der Einsatz der DV-Systeme tatsächlich zu einer Verbesserung der Qualität der Dienstleistungen führe, hänge ganz wesentlich von den Bedingungen ab, unter denen sie genutzt würden. Notwendige Bedingungen, damit die positiven Möglichkeiten der DV-Systeme auch zum Tragen kommen können, seien: Ausreichende Personalausstattung, Verständigung der NutzerInnen über Verschlüsselungen, ausreichende Qualifizierung der Beschäftigten und Zeit für direkte Kooperationsbeziehungen zwischen den Vermittlungs- und Beratungsfachkräften. Solche Bedingungen waren zum Untersuchungszeitpunkt nicht gegeben. Ob sie erreichbar sein würden, mußte offen bleiben (vgl. Grimmer 1986b, Bd.3; Grimmer 1986a; Höhmann 1984; Kuhlmann 1986).

Die sehr umfangreiche, differenziert argumentierende und behutsam schlußfolgernde Studie fand seitens der Verwaltung wenig Gegenliebe. Der offensichtliche Dissens in der Beurteilung der Effekte des Technikeinsatzes führte nun aber nicht zu einer intensiven Auseinandersetzung mit dem methodischen Ansatz und den Ergebnissen der Untersuchung. Die Studie selbst wurde vielmehr systematisch ignoriert und Einzelveröffentlichungen in ihrer Stoßrichtung so umgebogen, daß aus den Kritikern einer technokratischen Modernisierungspolitik Protagonisten der Technisierungsstrategie der Arbeitsverwaltung wurden.<sup>193</sup> Abwehr unliebsa-

<sup>193</sup> So wird etwa Grimmer in einer Buchveröffentlichung der Bundesanstalt in einer Weise zitiert, die den Eindruck hinterläßt, die hauptsächliche Botschaft, die er mitzuteilen habe, sei, daß der Bundesanstalt für Arbeit mit ihrem Projekt COSIMA ein epochaler Wurf gelungen sei. "Der Einsatz der Informationstechnik in den Arbeitsämtern" so wird Grimmer zitiert, "ist ... ein wichtiger Versuch, die Informationstechnik als Kommunikationsmedium und zur Unterstützung qualitativer Dienstleistungsarbeit zu nutzen". Die nachfolgende Kritik Grimmers an der computerunterstützten Arbeitsvermittlung, die sich auf die Ergebnisse ihrer Studie stützt, wird dagegen weder in der angesprochenen Buchveröffentlichung (Schaper 1988) noch in einer anderen Veröffentlichung von Vertretern der Bundesanstalt auch nur erwähnt. Ähnlich wurde in einer Buchbesprechung eines Sammelbandes von Grimmer u.a. verfahren, in dem u.a. ein Artikel enthalten war, der sich sehr kritisch mit dem legitimatorischen Charakter der Technisierungspolitik befaßte. Auch Kuhlmann, der diesen Artikel verfaßt hatte, wurde flugs in die Phalanx derjenigen eingereiht, die das Hohe Lied der technischen Pionierleistung der Arbeitsver-

mer Erfahrungen und Immunisierung gegenüber Kritik prägten die Haltung und den Umgang.

Davon blieb auch das von der Gewerkschaft ÖTV angestoßene Forschungsvorhaben nicht unberührt, über dessen Ergebnisse die Arbeitsamtsstudie berichtet (vgl. Bahn Müller/Faust 1991b, S.10). Im Rahmen des ursprünglichen Designs war vorgesehen, die Untersuchung im Einvernehmen mit der Verwaltung durchzuführen und die Befragungen nicht auf gewerkschaftlich organisierte ArbeitnehmerInnen zu begrenzen. Vielmehr sollte die Untersuchung alle Beschäftigtengruppen auf allen Ebenen der Organisation einschließen und neben schriftlichen und mündlichen Befragungen auch Arbeitsplatzbeobachtungen umfassen. Sowohl die Vertreter der Gewerkschaften als auch der Arbeitgeber signalisierten ihr Interesse und ihre Unterstützung für das Vorhaben. Dennoch scheiterte das Konzept am massiven Widerstand der Verwaltungsspitze. Für eine von außen konzipierte und durchgeführte Zielerreichungs-Kontrolle bestand für sie kein Anlaß. Die gesetzten Ziele seien wie beschrieben auch erreicht. Demnach bestünde in dieser Frage kein Forschungsbedarf.

Wie andere Studien zeigen, steht die Arbeitsverwaltung mit dieser defensiven Haltung zur nachträglichen oder begleitenden Untersuchung der Wirkungen und Verwirklichung der Ziele nicht allein. "Verschiedene Untersuchungen", so schreibt Berger, "weisen darauf hin, daß auch die nachträgliche Überprüfung von EDV-Anwendungen eher nachlässig gehandhabt wird" (U.Berger 1988, S.118). Einige der Gründe für dieses Kontrolldefizit haben wir schon angesprochen: die Verschiebung der Zielebenen des Rationalisierungsprozesses, der prozeßhafte, lange Zeiträume umfassende Charakter, das Problem der Isolierung technischer von sozialen

---

waltung singen. "Jenseits der Frage", so wird Kuhlmann zitiert, "was die Computerunterstützung zur Effektivierung der Arbeitsvermittlung beigetragen hat, gibt allein ihre sichtbare Existenz, die neuen Bildschirmgeräte in den Arbeitsämtern, der Arbeitsverwaltung gegenüber ihrem Publikum und ihren Mitarbeitern einen Anstrich von Modernität". Dabei hatte Kuhlmann diesen Anstrich von Modernität als symbolische Politik kritisiert und keineswegs lobend erwähnt (vgl. arbeit und beruf, Heft 4, 1988).

Faktoren etc. So wichtig diese Gründe sind, sie erklären u.E. nicht hinreichend, weshalb insbesondere öffentliche Verwaltungen so wenig Interesse an der Kontrolle von Investitionsentscheidungen zur Einführung von Daten- und Kommunikationstechniken zeigen, und weshalb sie so hartnäckig das Bild einer von Fehlentwicklungen, Rückschlägen, Umwegen weitgehend freien Organisation verteidigen. Der Grund ist u.E. nicht in Versäumnissen oder zu schwach ausgeprägten Rationalitätsstandards der Akteure zu suchen. Auch dies mag eine Rolle spielen, entscheidender scheint uns zu sein, daß sich die Rationalität der Technisierungsstrategie der Arbeitsverwaltung nicht primär darin erweist, wie diese nach innen wirkt, sondern wie die Außenwirkung, und zwar die symbolische Außenwirkung der Strategie ist. Da es um "das Ziel hinter den Zielen" geht, ist eine Kontrolle der explizierten, vor allem auf die Bewältigung der materiellen Probleme der Organisation gerichteten Ziele, weniger notwendig und sogar riskant. Insofern ist die Vermeidungsstrategie der Verwaltung durchaus rational. Sie minimiert die Gefahr der Falsifizierung ihrer Strategie und optimiert die Möglichkeiten ihrer Außendarstellung als zielstrebige, kalkulierbare und konsequente Verwaltung. Als "Entkopplung" und "Vertrauensbildung" bezeichnen Meyer/Rowan (1977, S.356 ff) die beschriebenen Verwaltungsstrategien.

Trotzdem hat die defensive Haltung gegenüber der Kontrolle der formulierten und auch nach außen vertretenen Ziele seine Grenzen. So wenig die Verwaltung daran interessiert ist, an den proklamierten Zielen gemessen zu werden, so wenig kann sie sich dem völlig entziehen. Die einmal in die Welt gesetzten Zielvorgaben beginnen ihr Eigenleben zu führen. Ob und inwieweit sich die Ziele im Alltag der Amtsstuben realisieren lassen, läßt sich wohl am besten aus der Sicht derjenigen beurteilen, die die Dienstleistungen unter den veränderten Bedingungen erbringen müssen: Den AnwenderInnen der DV-Systeme. Deren Beurteilungen stehen im Folgenden im Zentrum unserer Aufmerksamkeit.



## 2. Wirkungen des Computereinsatzes auf die Dienstleistungsqualität und Effizienz der Arbeitsvermittlung

Die Ziele waren hochgesteckt. Sowohl die Qualität der Dienstleistungen als auch die Effizienz der Aufgabenerledigung sollte durch den Computereinsatz gesteigert werden<sup>194</sup>. Für diese Ziele gab es eine Reihe von unterschiedlich präzisen Zielformulierungen. Teilweise sind diese Zielformulierungen als Behauptungen über eingetretene Veränderungen im nachhinein formuliert. Die Gewichte der Zielgrößen haben sich je nach Situation und Adressatenkreis verschoben. Die Variabilität der Ziele ändert nichts daran, daß die Ziele im Hinblick auf die beabsichtigten Legitimationswirkungen gerade für das Fachabteilungssystem coArb ("computerunterstützte Arbeitsvermittlung") breit angelegt und hoch gesteckt waren.

Das breit angelegte Zielspektrum ermöglichte umgekehrt gerade die flexible Handhabung von Zielen.

### Dienstleistungsqualität:

"In qualitativer Hinsicht führt coArb zu einer Verbesserung der Dienstleistung 'Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung' und damit auch zu einem höheren Wirkungsgrad der AVuAB. Durch den unmittelbaren Zugriff aller Vermittler auf Stellenangebote im Tagespendelbereich und alle Bewerberangebote im Amtsbezirk erweitern sich die Vermittlungsmöglichkeiten; die Transparenz am Arbeitsmarkt wird verbessert, die Laufzeit der Stellenangebote und die Dauer der individuellen Arbeitslosigkeit werden positiv beeinflusst, die regionale und berufliche Mobilität der Arbeitsuchenden wird gefördert. Die coArb verbessert die Informationsbasis infolge einer exakteren Datenerhebung und Datenerfassung. Die maschinelle Vorauswahl führt zu mehr Objektivität und Chancengleichheit sowie zu einer ständigen Einbeziehung aller Bewerber in die Vermittlungsauswahl. Die Vorbereitung und Planung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen wird wesentlich erleichtert. Der Zugriff auf die Leistungsempfängerdaten ermöglicht die Erteilung von entsprechenden Kurzauskünften, was insbesondere in den Ne-

<sup>194</sup> Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Beschäftigten war zu passenden Gelegenheiten die dritte Zielgröße. Insgesamt war diese aber wohl mit weniger Durchsetzungsmacht versehen, eher Randgröße. Hauptargument gegenüber den Beschäftigten war die Zusicherung von Beschäftigungssicherheit und Arbeitsentlastung. Ersteres war zentral für die Akzeptanzsicherung, aber wie wir noch sehen werden gegenüber anderen Einflußgruppen zumindest verbal "verhandelbar". Arbeitsentlastung war angesichts der Arbeitsbelastung in den 80er Jahren (vgl. insb. Bahnmüller/Faust 1990, S.10-37) bei den Beschäftigten selbst mit positiven Erwartungen besetzt (ebd., S.40ff).

benstellen zu einer Verbesserung der Dienstleistung für den Bürger führt" (Stöhr 1987, S.549).<sup>195</sup>

In obiger Liste werden alle wesentlichen wirtschaftlich und sozialpolitisch für erforderlich und durch die Institution Arbeitsamt erreichbar gehaltenen Funktionen angesprochen, die demnach alle durch den Computereinsatz wirkungsvoll unterstützt werden: Transparenz des Arbeitsmarktes, Ergänzung und sozialpolitische Korrektur des Allokationsprinzips Arbeitsmarkt. Auch die von den Privatisierungs- und Deregulierungsbetreibern angemahnten Aufgaben werden positiv aufgenommen: Verbesserte Vermittlungsmöglichkeiten auch für Betriebe, die bislang vom Arbeitsamt keine geeigneten Bewerber zugewiesen bekamen.<sup>196</sup> Egle u.a. (1988, S.42) gehen ferner davon aus, daß der verstärkte Einsatz von coArb die "Mismatch-Arbeitslosigkeit" abbauen helfen kann.

### Effizienz der Aufgabenerledigung:

Generell ging man in der BA davon aus, daß "die EDV das einzige Mittel ist, mit dem durchgreifende Effizienzsteigerungen bzw. Entlastungen zugunsten vorrangiger Aufgaben bewirkt werden können" (BA, Aus- und Fortbildung 1984, S.20). Sie sei erforderlich, "um die Aufgaben der Arbeitsämter wirtschaftlich sinnvoll zu lösen. Neben der Beschleunigung der anfallenden Arbeiten werden die Mitarbeiter in den Arbeitsämtern weitgehend von Routinearbeiten entlastet. Dadurch können alle Arbeitsgänge kundenbezogener gestaltet werden, und es steht mehr Zeit zur Beratung und zum persönlichen Gespräch zur Verfügung" (Petersen 1986, S.22). Und unmittelbar bezogen auf die Arbeitsvermittlung hieß es: "Die

<sup>195</sup> Zieht man alle einschlägigen Veröffentlichungen über Ziele bzw. behauptete Wirkungen des Computereinsatzes in der AVuAB zu Rate, kommt man auf insgesamt 17 Zielgrößen, die in der Arbeitsamtsstudie den Befragten zur Prüfung vorgelegt wurden (vgl. Bahnmüller/Faust 1991b, S.154).

<sup>196</sup> In der Zeitschrift "Der Steuerzahler" nennt Göbel (1990, S.132) auf der Grundlage einer vom Bundesverband Junger Unternehmer (vgl. BJU/Impulse 1990)) in Auftrag gegebenen Befragung mittelständischer Unternehmen als wesentlichen Vorteil der Zulassung privater Arbeitsvermittler: "Die private Arbeitsvermittlung bietet wegen ihrer Kreativität und Flexibilität aber gerade diesen Unternehmen (den mittelständischen, d.V.) die Chance, jene Mitarbeiter zu finden, die das staatliche Arbeitsamt nicht vermitteln kann".

computerunterstützte Arbeitsvermittlung ist ein entscheidender Schritt, um die Effizienz der Arbeitsvermittlung zu erhöhen. Stellen- und Bewerberangebote werden mit Hilfe der elektronischen Datenverarbeitung präziser, schneller und vor allem mit weniger Arbeitsaufwand vorausgewählt und abgeglichen. Die moderne Technik nimmt dem Arbeitsvermittler gleichzeitig viel Arbeit ab und schafft damit Freiraum für die eigentliche Vermittlungsarbeit" (ba-intern, Nr. 15/89, vom 30.10.1989). Rationalisierungsgewinne wurden also selbstverständlich erwartet. In der Hauptsache sollten sie zur Verbesserung der Dienstleistungen eingesetzt werden, also dem anderen Hauptziel zugute kommen. "Wegrationalisieren" von Arbeitsplätzen sei nicht das Ziel (vgl. Wilke 1980, S.3). Dies war auch als Beruhigungserklärung an die Beschäftigten und ihre Vertretung, Gewerkschaft und Personalrat gedacht. Eine entsprechende Zusicherung wurde in einer Dienstvereinbarung festgehalten. Die Argumentation war aber zugleich auch so flexibel gehalten, daß anderen - insbesondere externen - Machtakturen je nach politischer Opportunität "echte" Einsparungen versprochen wurden oder sogar schon eingetretene Einsparungen behauptet wurden, die allenfalls durch anderweitig gestiegenes Aufgabenvolumen nicht in sinkenden Personalgrößen sichtbar wurden. Eine "schlankere" Verwaltung, die Reduzierung des "Moloch" Bundesanstalt war dann durchaus auch Zielgröße. Hierzu wurden dann zu passenden Gelegenheiten auch harte Zahlen ins Spiel gebracht, somit in der "Sprache" gesprochen, die Haushaltspolitiker und Bundesrechnungshof am besten verstehen können - z.B. in einer Stellungnahme der Verwaltungsspitze zu einem Gutachten des Bundesrechnungshofs im Jahre 1986. "Danach hatten angeblich die bis zu diesem Jahr eingeführten DV-Systeme Einsparungen in einer Größenordnung von 5200 Jahreskräften gebracht. Für die Jahre bis zum erreichten Endausbaustand wurde davon ausgegangen, daß die Effizienzsteigerungen, die sich insbesondere durch die Dezentralisierung der Datenverarbeitung ergeben würde, sich auf einen Minderbedarf von 2500 Jahreskräften summieren würde" (Bahnmüller/Faust 1991b, S.208, vgl. insg. zu diesem Thema ebd., S.207f).

Nun sind Hoffnungen auf Verbesserungen der Dienstleistungen und

auf Effizienzsteigerung der Aufgabenerledigung durch EDV-Einsatz ja nicht einfach aus der Luft gegriffen.<sup>197</sup>

Arbeitsvermittlung läßt sich ja weithin als Informationsverarbeitung begreifen und in dem Maße, in dem es gelingt, die notwendigen Informationen in Daten zu übersetzen, die durch die Maschine Computer verstanden und in symbolischer Form weitergeleitet und nach Regeln weiterverarbeitet werden können, ist von Potentialen der Technik für verbesserte Dienstleistungen und Effizienzsteigerungen auszugehen. Die diesbezüglichen Potentiale der Computertechnik liegen ja gerade in der Fähigkeit von Computern, menschliches Problemlösungshandeln durch (Teil)automation mittels Algorithmen zu ersetzen ("Automatisierungsfaktor") und die menschliche Kommunikation zu mediatieren und damit die menschlichen Kommunikationsmöglichkeiten zu erweitern ("Distributionsfaktor") (vgl. Grimmer 1986a, S.54; Bahnmüller/Faust 1991b, S.122ff)<sup>198</sup>. In Bezug auf die Arbeitsvermittlung bestehen diese Potentiale darin, einerseits durch automatische Datenverknüpfung deutliche Zeitgewinne gegenüber der Karteibearbeitung zu erzielen, aber auch gänzlich neue Verknüpfungsmöglichkeiten (in vertretbarer Zeit) zu erhalten. Die Ziele verbesserte und schneller erzeugbare "Transparenz des Arbeitsmarktes" und "schnellerer Abgleich" von Stellen- und Bewerberprofilen speisen sich gerade aus diesen Überlegungen. Andererseits ermöglicht die "Distributionsfunktion" den Zugriff des Vermittlers auf die ihm im traditionellen Karteiverfahren verschlossene oder nur sehr aufwendig wahrnehmbare Möglichkeit, Stellen im sog. Tagespendelbereich<sup>199</sup> und Bewerber - auch aus anderen Berufsbereichen - im gesamten Amtsbezirk in die Arbeitsvermittlung einzubeziehen.

<sup>197</sup> Der Computermythos stützt sich ja gerade auf Effizienzerfahrungen und plausible Erklärungen über die Rationalisierungspotentiale, die in der technischen Funktionalität der Maschine gründen. Diese Erfahrungen und die Plausibilität technischer Effizienz tauchen im Mythos aber in kontextgereinigter Form auf, woraus - wie wir schon wissen - die Probleme erwachsen.

<sup>198</sup> Die folgende Analyse ist eine notwendig verkürzte Fassung des entsprechenden Abschnitts aus Bahnmüller/Faust (1991b, S.115-153).

<sup>199</sup> Dieser umfaßt auch Stellen, die in anderen, angrenzenden Arbeitsamtsbezirken geführt werden, sofern sie in dem für Arbeitspendler für "zumutbar" gehaltenen Bereich liegen.

Ziele wie "verbesserte Vermittlungsmöglichkeiten", bzw. schnellere Vermittlung im Tagespendelbereich, Förderung der beruflichen und regionalen Mobilität berufen sich auf diese Überlegungen.

Aber, was auf den ersten Blick "glückliche Klarheit" (Barthes) verspricht, ist doch viel voraussetzungsvoller. Menschliche Informationsverarbeitung ist eben nicht mit maschineller Datenverarbeitung gleichzusetzen<sup>200</sup>. Das was so einfach erscheint, Informationen in Daten zu übersetzen und diese dann schnell zu bearbeiten bzw. weiterzuleiten, ist eine vertrackte Angelegenheit. Informationen in maschinell verständliche Daten zu übersetzen, verlangt eindeutige Übersetzungs- oder Codierungsregeln. Diese Codierung "beinhaltet eine Reduktion von 'gemeinter' oder mit-schwingender Bedeutungsbreite und läßt - umgekehrt - eine gewisse Beliebigkeit der Interpretation der inhaltlich verarmten codierten Daten zu" (Grimmer 1986a, S.54). "Daten 'entfernen' sich von der Situation, in der die Information entstand und auf die sie gerichtet war, und von der Absicht die mit ihr verbunden war" (Bahnmüller/Faust 1991b, S.122)<sup>201</sup>. Ferner unterscheidet sich menschliches Problemlösungshandeln von maschineller Datenverarbeitung. Menschen können flexible, situationsangepaßte Problemlösungsverfahren einsetzen, sie können in Situationen dazu lernen, sich über Situationen verständigen, sie verwenden un-

<sup>200</sup> Die "Ideologie" des Berufsstands der Datenverarbeiter (der "Datacrats" vgl. Brissy 1990, S.231) besteht nicht unwesentlich darin, gerade immer wieder die Isomorphie von menschlicher Informationsverarbeitung und maschineller Datenverarbeitung bzw. von menschlichem Denken und "maschineller Intelligenz" zu betonen (vgl. Dreyfus/Dreyfus 1986).

<sup>201</sup> Wir nehmen hier Bezug auf die Definitionen von Heibey u.a. (1979, S.268), wonach Informationen "akustisch oder optisch repräsentierte Signalketten (sind), die in bestimmter Weise aufgebaut sind (Syntax), denen vom Sender und Empfänger bestimmte Bedeutung zugeordnet werden (Semantik) und mit deren Weitergabe bzw. Verwendung Sender oder Empfänger einen Zweck verfolgen (Pragmatik)." Demgegenüber sind Daten "Worte über einen Zeichenvorrat, die von einem technischen Medium gelesen, gespeichert und verarbeitet werden können". Dies setzt voraus, daß "Daten mit endlich vielen Zeichen über einen endlichen Zeichenvorrat unter Verwendung zusätzlicher syntaktischer Formatierungsregeln dargestellt sein müssen" (ebd.). Vgl. hierzu Bahnmüller/Faust 1991b, S.115ff).

vollkommen beschriebene Verfahren, Daumenregeln, Heuristiken<sup>202</sup>. Für Computer-Lösungen gilt hingegen: "Jeder Lösungsweg für eine Aufgabe, die im Rahmen eines computergestützten Datenverarbeitungsprozesses gelöst werden soll, ist in endlich viele, diskrete, maschinenausführbare Einzelschritte zu zerlegen" (Heibey u.a. 1979, S.268).

Noch ganz allgemein gesprochen gilt dementsprechend: "Werden nun Informationsverarbeitungsprozesse ganz oder teilweise durch Datenverarbeitungsprozesse ersetzt, führt das zu Veränderungen der Informationsverarbeitungsprozesse, da Informations- und Datenverarbeitung sich hinsichtlich Objekt (Information - Daten), Aktionsträger (Mensch - Computer) und Regeln (Methoden menschlichen Denkens, menschlicher Reizaufnahme und -abgabe - algorithmische Programme) unterscheiden" (Bahnmüller/Faust 1991b, S.124). Solche - nach Heibey u.a. (1979) - **Informationsveränderungen** "sind um so gravierender, je stärker die ersetzten Informationsverarbeitungsprozesse vom Menschen und seinem internen Umweltmodell abhängen (z.B. Planen und Entscheiden), um so schwächer, je mehr der Mensch selber algorithmisch-formale Methoden anwenden würde (z.B. mathematische Berechnungen)" (ebd., S.270).

Die Analyse der Tätigkeit Arbeitsvermittlung zeigt nun, daß es die Informationsverarbeitungsprozesse der Arbeitsvermittler neben "harten" Informationen, die leicht und relativ eindeutig zu verschlüsseln sind, mit einer Fülle von "weichen", schwierig zu verschlüsselnden Informationen zu tun haben, die sich nur kommunikativ, situationsnah und zweckbezogen interpretieren lassen.

Zur Illustration: "Harte" Informationen wie Berufswunsch bzw. ausgeübter Beruf lassen sich nach überwiegender Auffassung der befragten Vermittler i.d.R. relativ problemlos in der Berufskennziffer verschlüsseln (vgl. Bahnmüller/Faust 1991b, S.128f). Noch klarer verhält es sich mit Informationen über das Alter, gewünschte(s) Arbeitszeit und Einkommen (ebd. S.129). Problematischer sind schon die Begriffe "berufliche Kenntnisse/Fähigkeiten", die beim Übergang von der Kartei- auf die Dateibearbeitung verschlüsselt werden müssen. Im Datenverbund mit anderen Vermittlern zeigen sich hier schon deutliche Verständigungsprobleme. Verschiedene Vermittler verschlüsseln ein und denselben

<sup>202</sup> Nach Dreyfus/Dreyfus (1986) ist Expertenhandeln durch "intuitives" Entscheiden gekennzeichnet (ebd., S.54ff).

Bewerber unterschiedlich, weil sie unterschiedliche Interpretationen der Schlüsselbegriffe haben oder den Bewerber oder die Vermittlungssituation, auf die hin die Verschlüsselung ja erfolgt, unterschiedlich einschätzen. Aber nicht nur intersubjektiv sondern auch intrasubjektiv können die situativen Faktoren wirksam werden: Ein und derselbe Vermittler verschlüsselt evtl. ein und den selben Bewerber im Zeitabstand unterschiedlich, weil er jeweils die Faktoren (Vermittlungsmöglichkeiten, Vermittlungswünsche, Arbeitsmarktsituation) verschieden gewichtet oder die Faktoren sich in der Zwischenzeit tatsächlich verändert haben (vgl. ebd., S.130ff). "Weiche" Informationen (wie der berufliche Werdegang) sind gar nicht zu verschlüsseln, weil sie zu stark von der individuellen Biographie abhängen; sie können nur aufwendig in Textform festgehalten werden und stehen somit gerade nicht für die maschinentypischen, schnellen Such- und Verknüpfungsoperationen zur Verfügung. Andere Kriterien (wie "Soziale" Qualifikationen, das Persönlichkeitsbild des Bewerbers) lassen sich allenfalls ebenso als Text erfassen, in vielen Fällen sind sie als nicht kommunizierbare "Bilder" von einem Bewerber überhaupt nicht im Datensystem des Computers darstellbar (vgl. ebd., S.132ff).

Ferner ist das Problemlösungshandeln nur in Teilbereichen mit algorithmischen Methoden beschreibbar, in der Gesamtheit aber eher durch situations- und fallgebundenes Problemlösungshandeln gekennzeichnet, das nicht abschließend regelgebunden beschreibbar ist. "Arbeitsvermittlung ist eine sensible und komplexe Tätigkeit, die differenzierter berufskundlicher und Arbeitsmarktkenntnisse und Fähigkeiten wie Assoziationsvermögen, Intuition, Kreativität und Einfühlungsvermögen bedarf. Solche Fähigkeiten in der Alltagsarbeit auszubilden, zu erhalten und in die Vermittlungstätigkeit einzubringen, erfordert Gestaltungsspielräume in der Aufgabenerledigung" (Grimmer 1986a, S.52). Dem hat die Arbeitsverwaltung insofern Rechnung getragen, als sie die letztendliche Entscheidung über die Vermittlung nicht dem "Matching" von Bewerber- und Stellenprofilen in Datenform durch den Computer übertragen hat, sondern in der beruflichen Autonomie des Arbeitsvermittlers belassen hat. Dennoch ist der computergestützte Arbeitsvollzug immer der Gefahr von Informationsveränderungen ausgesetzt. Dies in besonderer Weise durch den gerade angestrebten Versuch über die "Distributionsfunktion" neue Potentiale der Vermittlung zu erschließen. Indem nämlich jetzt verschlüsselte "harte" Informationen an Vermittler in einem weiträumigen Kommunikationsverbund weitergereicht werden, die die darüber beschriebenen Stellen oder Bewerber nicht persönlich kennen, auch

die situativen Bedingungen, in denen die Verschlüsselung vorgenommen wurde, nicht nachvollziehen können und die konkreten, in der Regel fallbezogenen und auf den Erfahrungen des jeweiligen Vermittlers beruhenden Zwecksetzungen, die in die Verschlüsselung eingingen, in dem dünnen Daten-Abbild nicht erkennen können, erhöht sich die Gefahr der Fehlinterpretation im Zuge der Re-Codierung der Daten in Informationen (vgl. Bahnmüller/Faust 1991b, S.124f). "Orte und situative Bedingungen der Datengenerierung und des Datenverbrauchs fallen auseinander. Informanten und Informierte kommunizieren nicht uno-actu miteinander, sondern mediatisiert. Wieviel sie über ihre jeweilige Situation mitteilen können, hängt von der Systemgestaltung ab" (Grimmer 1986a, S.54)<sup>203</sup>. Für die Arbeitsvermittler stellt sich damit das Dilemma, daß sie die Potentiale der Datenverarbeitung (die Automatisierungs- und Distributionsfunktion) nur dann ausnützen können, wenn sie zugleich sicherstellen können, daß sie die "weichen" Informationen, die darin notwendigerweise ausgeblendet bleiben, nachträglich wieder in die Entscheidungskalküle hineinholen können. Es stellt sich heraus, daß dies eine eminent voraussetzungsvolle Sache ist.

An einem Beispiel illustriert: Der Vermittler, der die Potentiale der Informationstechnik in dem gedachten Sinn ausnützt, erhält jetzt z.B. die Möglichkeit für eine offene Stelle<sup>204</sup> weit mehr potentielle Bewerber einzubeziehen, die er nach "harter" Datenlage auswählt. Er tut damit auch der oben von Stöhr (vgl. ders. 1987, S.549) formulierten Forderung genüge, ständig alle Bewerber in die Vermittlungsauswahl einzubeziehen. Die Vorauswahl nach "harter" Datenlage geht auch sehr schnell. Insofern entspricht auch noch alles der "Papierform". Der Vermittler hat nun prinzipiell die Möglichkeit, die Auswahl aus der evtl. - je nach Arbeitsmarktsituation und Berufsbereich - sehr großen Zahl potentieller Bewerber nach den "harten" Daten vorzunehmen und notfalls nach rein willkürlichen Kriterien den Bewerberkreis auf eine für den Stellenanbieter annehmbare Zahl zu reduzieren. In diesem Fall läuft er immer Gefahr, daß er dem Arbeitgeber Bewerber vorschlägt, die zwar nach "harten" Kriterien die Anforderungen

<sup>203</sup> Wie wir noch hören werden, hängt dies nicht nur von der Systemgestaltung im engen Sinn ab, sondern von einem Kranz von Bedingungen, der gerade die unterstellten Effizienzgewinne des formalen Verfahrens wieder aufzubrechen droht.

<sup>204</sup> Ähnlich ließe sich der andere Fall durchdiskutieren, die Suche von Stellen für einen Bewerber (vgl. Bahnmüller/Faust 1991b, S. 151f).



erfüllen, nach "weichen" Kriterien womöglich um so sicherer verfehlen<sup>205</sup>. Dieser Gefahr ist er um so mehr ausgesetzt, als er jetzt unter den neuen Bedingungen der Computernutzung zumindest teilweise einen Bewerberkreis in der Auswahl hat, den er nicht mehr persönlich kennt. Er kann sich also auch nicht mehr über sein Erinnerungsvermögen ein "Bild" des Bewerbers erneut vergegenwärtigen. Will der Vermittler potentielle Fehlvermittlungen vermeiden, muß er die "weichen" Informationen in die Auswahlentscheidungen wieder hineinholen. Dazu muß er in aufwendiger Arbeit einen Großteil der auf mehreren Bildschirmmasken verteilten, auch textlichen Informationen zur Kenntnis nehmen. Andere, nicht versprachlichte Informationen über "fremde" Bewerber kann er sich nur verschaffen, indem er sich telefonisch mit dem bewerberführenden Vermittler in Verbindung setzt und/oder den potentiellen Bewerber zu einem Vermittlungsgespräch einlädt. Dieses Dilemma stellt sich in unterschiedlichen Situationen, Berufsbereichen und Arbeitsmarktkonstellationen in unterschiedlich dramatischer Weise. Es gibt auch Konstellationen, in denen die Vermittlung deutliche Geschwindigkeitsvorteile durch maschinelle Vorauswahl erzielt, die nicht wieder durch gegenläufige Effekte zunichte gemacht werden. Es gibt allerdings auch Konstellationen, in denen die Potentiale der Technik überhaupt nicht benötigt werden; so erübrigt sich z.B. die maschinelle Suche in Stellenangeboten bei hoher Arbeitslosigkeit und geringem Stellenzugang. Im einzelnen wird dies in der Arbeitsamtstudie diskutiert und belegt (vgl. ebd., S.145ff). Uns kommt es hier in erster Linie auf die generelle Schlußfolgerung an.

Die Potentiale, die die Informationstechnik für verbesserte Dienstleistungen zur Verfügung stellt, können nur ausgenutzt werden, wenn dem Vermittler, der sich durch entsprechende Schulung und/oder durch ein geschärftes berufliches Selbstverständnis der Gefahren der Informationsveränderung bewußt ist, die Bedingungen für eine verantwortliche Nutzung der Informationstechnik zur Verfügung gestellt werden. Diese sind vor allem in ausreichenden Zeithaushalten oder anders formuliert - in ausreichend bemessenen Betreuungsrelationen Vermittler/Arbeitsuchende - zu suchen. Ferner muß die Verständigung über Verschlüsselungen hergestellt werden; das kann keine einmalige Veranstaltung sein, sondern muß immer wieder kommunikativ erprobt werden. Zudem werden erhöhte Anforderungen an berufs- und betriebskundliches Wissen in einem jetzt vergrößerten Wirkungsfeld gestellt; dies er-

<sup>205</sup> Aus der schriftlichen Befragung von Hauptvermittlern wissen wir, daß 45% der Befragten von einer erhöhten und 13% der Befragten von einer verringerten Gefahr von Fehlvermittlungen durch coArb ausgehen, während 38% keine Veränderung erkennen können (vgl. Bahn Müller/Faust 1991b, S.170).

fordert eine laufende Aktualisierung berufskundlichen Wissens. Auch diese Randbedingungen lassen sich nur durch entsprechende Zeithaushalte realisieren. Auf einen einfachen Nenner gebracht: Ein Mehr an Informationen erfordert ein Mehr an Informationsverarbeitung. "Der Einsatz von coArb erfordert nicht ein Weniger an Vermittlungsarbeit und damit an Vermittlerstellen, sondern ein Mehr". Auf diese Formel brachte Grimmer das Rationalisierungsdilemma der Dienstleistungsarbeit "Arbeitsvermittlung" schon auf der Grundlage der frühen Untersuchung des Computereinsatzes (Grimmer 1986a, S.57). Das Dilemma besteht eben darin, daß Verbesserungen der Dienstleistungsqualität nicht - wie die oben zitierten offiziellen Verlautbarungen suggerieren - mit gleichzeitiger Effizienzsteigerung zu haben sind. Die Effizienzsteigerungen, die in einer formalisierten Vermittlungsarbeit ja durchaus enthalten sind, gehen notwendig auf Kosten der Qualität, so lautet die Bedingung anders herum formuliert<sup>206</sup>.

Sicher, die Kriterien der Dienstleistungsqualität sind uneindeutig und widersprüchlich, eben interpretierbar. Verschiedene Dimensionen von Dienstleistungsqualität können von den Arbeitsvermittlern ohne unmittelbare Sanktionen zugunsten formalisierter Vermittlungsarbeit verletzt werden, so wenn sie z.B. der Forderung nicht nachkommen, immer alle potentiellen Bewerber in die Auswahlprozesse einzubeziehen. Insbesondere die Berücksichtigung sozialer Kriterien bei der Vermittlungsauswahl (z.B. Älteren oder Leistungsgeminderten auch eine Chance zu geben) kann ohne unmittelbare Sanktionen aus dem relationalen Kontext - machtbesetzte Einflußchancen von Arbeitslosen - unterbleiben. Die Berücksichtigung dieser Kriterien spielt nur eine Rolle, wenn die sozialpolitische Ausgleichsfunktion der Arbeitsvermittlung aus dem institutionellen Kontext wirksam eingeklagt wird. Die Bedingungen für eine verantwortliche Nutzung der Potentiale der Informationstechnik waren in den 80er Jahren in der Bundesanstalt nicht oder nur äußerst unvollständig gegeben: Zu hohe Betreuungszahlen pro Arbeitsvermittler, eine hohe und wachsende

<sup>206</sup> Vgl. zusammenfassend Bahn Müller/Faust (1991b, S.203ff)



bürokratische Grundlast durch häufige und die Komplexität der Aufgaben steigernde Gesetzes- und Ordnungsänderungen und Aufgabenverlagerungen aus der Leistungsabteilung, keine ausreichenden Zeithaushalte für Weiterbildung und Aktualisierung berufskundlichen Wissens, keine oder unzureichende Vorkehrungen zur Stärkung eines beruflichen Selbstverständnisses, in dem die wesentlichen Anforderungen an verantwortliche Vermittlungsarbeit aufgehoben und reflektiert sind. Unter diesen Bedingungen entfaltet sich gestützt durch die marktorientierte "Geschäftspolitik" der Bundesanstalt für Arbeit und die formalisierten Systeme der Erfolgskontrolle ("Zahlengläubigkeit"), die mit ihr einhergehen, eine Tendenz "zu einer formalisierten und standardisierten Dienstleistungserbringung, die gleichermaßen (veränderliche) Situationen wie individuelle Problemlagen und Bedürfnisse von Klienten mißachtet. Von Stellenanbietern angemahnte "Fehlvermittlungen" sind nur ein Ausdruck einer solchen Entwicklung. Nichtberücksichtigte Anliegen von Arbeitslosen und -suchenden sind die weniger "lauten" und anspruchstarken, weil mit weniger Sanktionsmacht ausgestatteten Fälle" (Bahnmüller/Faust 1991b, S.204).

Das Dilemma der Dienstleistungsrationalisierung bleibt auch im unmittelbaren Klientenkontakt (im "relationalen" Kontext) bestehen, weil der Arbeitsvermittler unmittelbar auf die Kooperationsbereitschaft der Arbeitgeber angewiesen ist, die ihrerseits die Berücksichtigung "weicher" Informationen bei den Vermittlungsprozessen einklagen, und sei es nur, um die vorhandene Segmentation des Arbeitsmarktes zu befestigen (Ausgrenzung von Langzeitarbeitslosen, sog. "Stellenwechsellern", Leistungsgeminderten). Zunehmend verlangen Arbeitgeber auch aus anderen Gründen eine nicht formalisierte Auswahl von geeigneten Bewerbern, da ihnen "weiche" Kriterien, wie "soziale" Qualifikationen (Teamfähigkeit etc.) bei der Stellenbesetzung wichtig sind.

Das Dilemma hebt sich auch nicht auf, wenn wir die Computerunterstützung der verwaltungs- und bürotechnischen Unterstützungsfunktionen, die mit coArb Einzug hielten (Ausdruck von Vermittlungsvorschlägen, Statistik u.ä.), in die Kalkulation mit einbeziehen. Entgegen den von den Verantwortlichen formulierten Erwartungen, die "moderne Technik (nehme) dem Arbeitsvermittler gleichzeitig viel manuelle Arbeit ab und (schaffe) damit Freiraum für die eigentliche Vermittlungsarbeit" (ba-intern, Nr.

15/89, vom 30.10.1989) kommen die befragten Arbeitsvermittler und -berater zu widersprechenden Einschätzungen. Nur 6% der Befragten stimmten dem Statement zu "Die EDV hat zu einer Entlastung von verwaltungstechnischen und bürotechnischen Routinetätigkeiten geführt, so daß mehr Zeit für Beratung und Vermittlung zur Verfügung steht". Für 67% der Befragten trifft dieses Statement nicht zu, während 27% ihm teilweise zustimmen können (vgl. Bahnmüller/Faust 1991b, S.158). Unmittelbar nach Zeitgewinnen bzw. Zeitverlusten gefragt ergibt sich folgendes Bild: "Die Gesamtbilanz der Vermittlungs- und Beratungsfachkräfte in Sachen Effizienzsteigerung ist (...) mit erheblicher Skepsis durchsetzt. Das vor allem bei den VermittlerInnen. Gefragt, ob sie zur ordnungsgemäßen Erledigung ihrer Arbeit mehr oder weniger Zeit brauchen, antworten 41 Prozent der VermittlerInnen, sie hätten eher Zeitverluste zu beklagen und weitere 31 Prozent registrierten keine Veränderung, demnach auch keine Zeitgewinne. Lediglich ein starkes Viertel gibt an, durch die Computerunterstützung weniger Zeit zu benötigen. Etwas weniger negativ sind die Erfahrungen der ArbeitsberaterInnen. Aber auch bei ihnen überwiegt die Skepsis. Bezeichnend für die Überschätzung der Rationalisierungseffekte der EDV ist die Bewertung der Befragten in Leitungsfunktionen. Sie meinen zu 41 Prozent, Zeitgewinne feststellen zu können und haben nur zu 12 Prozent den Eindruck, man brauche nun mehr Zeit<sup>207</sup>. (...) Bei allen notwendigen Differenzierungen im einzelnen und teilweise unterschiedlichen Effekten in den verschiedenen Tätigkeitsbereichen kann demnach insgesamt festgehalten werden: Die erhofften Zeitgewinne sind, vorsichtig formuliert, nicht in dem Maße eingetreten, daß es zu einer relevanten Entlastung der Beschäftigten gekommen ist, die sich zudem noch wie erhofft in einer Intensivierung der Beratung und insgesamt besseren Kundenbetreuung niedergeschlagen hätte" (Bahnmüller/Faust 1991b, S.216f).

Die Bundesanstalt für Arbeit hat es deshalb so schwer, das Funk-

<sup>207</sup> Aus einem der Gruppeninterviews ein plastisches Resümee eines Arbeitsvermittlers: "Es sind nach meinem Dafürhalten keine Spielräume in der Arbeitsvermittlung entstanden, die nicht durch etwas anderes zugeschüttet worden sind" (vgl. Bahnmüller/Faust 1991b, S.216).

tionieren des Computermithos zu belegen, weil sie sich darauf eingelassen hat (und unter Legitimationsgesichtspunkten auch glaubte, sich darauf einlassen zu müssen), zu reklamieren, nahezu allen aus dem institutionellen Kontext an sie herangetragenen Ansprüchen und Erwartungen zugleich besser gerecht werden zu können. Einer Fülle von inkonsistenten Anforderungen aus einer pluralistischen Umwelt gerecht werden zu müssen, konkurrierende Rationalitätsmythen befriedigen zu müssen, so hatten wir das Los der institutionalisierten Organisation Bundesanstalt für Arbeit gekennzeichnet. Diesem Anforderungsbündel konnte die Organisation ohne das technische Hilfsmittel der EDV in ihren unmittelbaren Arbeitsvollzügen (im relationalen Kontext) nicht entsprechen; die Widersprüche werden - wie wir sahen - durch den Computereinsatz nicht aufgelöst.

Wir hatten eingangs dieses Abschnitts die offiziellen Zielgrößen wie "Verringerung der Mismatch-Arbeitslosigkeit" durch "Förderung der beruflichen und regionalen Mobilität", "schnellere Besetzung offener Stellen" bei zugleich größerer "Einzelfallgerechtigkeit" und "Objektivität" der Vermittlung, verbesserte "Berücksichtigung der Problemgruppen am Arbeitsmarkt" über die ständige Einbeziehung aller Bewerber schon aufgelistet. Diese Ziele sind über die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und sonstigen Dienstleistungen der Organisation so oder so schon deshalb nur partiell zu erreichen oder nur sequentiell oder in Zyklen zu verfolgen, weil die Arbeitsmarktgegebenheiten, auf die sich diese Ziele beziehen, eben nicht nur vom Wirken der Arbeitsverwaltung, sondern zugleich aus dem komplexen Zusammenwirken anderer - individueller und kollektiver (Organisationen) Akteure entstehen.

Die skeptische Bewertung der Zielerreichung der offiziellen Ziele, die sich auf der Grundlage der Befragungsergebnisse der Arbeitsamtsstudie ergibt, erklärt sich zu einem Teil gerade durch diese Umstände.

Das Statement "Die regionale Mobilität der Arbeitslosen hat sich erhöht" wurde von 82% der befragten Arbeitsvermittler und -berater (incl. Leitungspersonal) als "nicht zutreffend" gekennzeichnet, nur 1% entschlossen sich für die Antwort "Trifft voll zu" und 11% für die Antwort "Trifft teilweise zu". Das Statement "Die berufliche Mobilität der Arbeitslosen

hat sich erhöht" wurde von 66% der Befragten als unzutreffend, aber nur von 2% als "voll zutreffend" und von 25% als "teilweise zutreffend" gekennzeichnet (vgl. Bahn Müller/Faust 1991b, S.163). Diese Bewertungen erklären sich zum einen damit, daß die regionale und berufliche Mobilität von Arbeitslosen nur sehr begrenzt überhaupt über gesteigerte Markttransparenz und vermittlerische Bemühungen beeinflußt werden können. Sofern die regionale und berufliche Mobilität<sup>208</sup> überhaupt beeinflußt werden kann, dann eher von einem auf den jeweiligen Einzelfall abgestimmten Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente als über eine verbesserte Informationslage über einen beruflich und regional weiter gefaßten Arbeitsmarktausschnitt. So ergibt sich z.B. die begrenzte regionale Mobilität nicht nur aufgrund der Lage auf dem Wohnungsmarkt und den Verkehrsverhältnissen und anderen Faktoren geschuldeten reduzierten Mobilitätsbereitschaft der Arbeitslosen, sondern auch aufgrund entgegenstehender Ansprüche und Erwartungen der stellen anbietenden Arbeitgeber, die z.B. bei weit anreisenden Beschäftigten eine hohe Veränderungsbereitschaft vermuten. Zum anderen zeigt sich, daß die verbesserte Transparenz des regionalen und berufsbereichsübergreifenden Stellenmarktes und die verbesserten Zugriffsmöglichkeiten darauf, die durch die EDV potentiell möglich sind und als Mobilitätsanreiz wirken könnten, aufgrund des geschilderten Dilemmas der Vermittlungsarbeit nicht oder nur begrenzt zum Tragen kommen (vgl. im einzelnen Bahn Müller/Faust 1991b, S.162ff).

Ähnliches läßt sich für das Ziel "Schnellere Besetzung offener Stellen zeigen" (vgl. ebd., S.164ff). Die Ziele "größere Objektivität" und "Einzelfallgerechtigkeit" der Vermittlung und bessere "Berücksichtigung der Problemgruppen am Arbeitsmarkt" stehen den zuvor genannten Forderungen (insb. "schnellere Besetzung offener Stellen") entgegen, weil die erstgenannten Ziele gerade nicht durch eine auf formale, "harte" Kriterien abhebende und darüber beschleunigte Vermittlung zu erreichen sind. Die ständige Einbeziehung von Arbeitslosen/-suchenden aus benachteiligten Personengruppen, die auf den ersten Blick durch die neue Technik einfacher wird, wird von den Befragten mehrheitlich als nicht erreicht angesehen (52%). Dieser Umstand erklärt sich allein schon aufgrund des Zeitaufwands, der für eine ständige Einbeziehung dieser Personengruppen aufgebracht werden muß, aber vielfach nicht zur Verfügung steht (vgl. ebd., S.171ff). Auf einem ganz anderen Blatt steht die daran anschließende Frage, ob die verstärkte Einbeziehung der benachteiligten Gruppen in die Vermittlungsauswahl - so sie denn stattfindet - zu verbesserten Chancen der Reintegration dieser Gruppen in den Arbeitsmarkt führt. Hier sind ja die Auswahlentscheidungen der Arbeitgeber dazwischengeschaltet, die "das letzte Wort" haben. So beklagen z.B. 75% der befragten

<sup>208</sup> Berufliche Mobilität kann z.B. über Fort- und Weiterbildung und Umschulung, aber auch - als beruflicher Abstieg - über den "zumutbaren" Druck der Arbeitslosigkeit eher beeinflußt werden als regionale Mobilität.

Arbeitsvermittler und -berater als sehr großes bzw. großes Problem in ihrem Zuständigkeitsbereich "Fehlende Arbeitsplätze für Bewerber ohne beruflichen Abschluß" und noch 60% der Befragten "Zu hohe Ansprüche der Betriebe an die BewerberInnen" (vgl. Bahn Müller/Faust 1990, S.13).

Die schon zitierten Vermittlungsgrundsätze von 1987 legen den Vermittlern zudem eher andere Orientierungen nahe als die geforderte verbesserte "Berücksichtigung der Problemgruppen am Arbeitsmarkt", wenn es dort heißt: "Die Vermittlungsarbeit ist marktorientiert durchzuführen"; "Erforderlich ist eine Rückbesinnung auf das eigentliche Vermittlungsgeschäft, die subventionsfreie Vermittlung"; "Auf Stellenangebote sind in der Regel nur solche Bewerber vorzuschlagen, die eine begründete Einstellungschance haben"; "Stellenangebote sind als knappes Gut Sofortsache" (vgl. ebd., S.73).

Das Dilemma nimmt seinen verhängnisvollen Lauf. Die Arbeitsverwaltung nimmt sich mit Zielen wie "schnelle Besetzung offener Stellen" für Anforderungen selbst in die Pflicht, die unter Legitimationsgesichtspunkten förderlich erscheinen, deren notwendigerweise unzureichende Einlösung ihr aber zu unpassender Gelegenheit von den Privatisierungs- und Deregulierungsbefürwortern wieder vorgehalten wird. Solange "Treu und Glauben" waltet, mag es noch gut gehen. Einmal ins Gerede gekommen, wird jede der aufgedeckten Inkonsistenzen zum potentiellen Politikum.

#### **Die Gründe mangelnder Zielerreichung - eine Zusammenfassung**

Die Zielerreichungskontrolle hat uns drei Ursachenkomplexe vor Augen geführt, die für die unzulängliche Zielerreichung verantwortlich sind.

1. Die Arbeitsverwaltung ist mit einer Fülle von Anforderungen aus ihrer institutionalisierten Umwelt konfrontiert, die sie sich aus Legitimationsgründen zu eigen gemacht hat. Insbesondere in den 80er Jahren sah sich die Bundesanstalt mit verschärften Legitimationsproblemen konfrontiert. Der "Privatisierungsmythos" tritt als konkurrierendes Prinzip neben den bisher gültigen Baskonsens, der der Organisation lange Zeit Stabilität und Legitimation verschafft hatte. Das Ergebnis ist, daß die Bundesanstalt mit "sharply inconsistent myths" (Meyer/Rowan) aus ihrer institutionellen Umwelt konfrontiert wird. Die Bundesanstalt hat insbesondere versucht, über die Technisierungsstrategie diesen

Legitimationsproblemen zu begegnen und zugleich Elemente der geforderten Marktorientierung in ihre Strukturen und Verfahren aufgenommen. Sie hat das widersprüchliche Set von Anforderungen aus der institutionalisierten "pluralistischen" Umwelt im Rahmen ihrer Technisierungsstrategie aufgegriffen und - auf den gesellschaftlich geteilten Glauben an das Allheilmittel Computer gestützt - die Herausforderungen angenommen. In den Zielkanon der Technisierung hat sie entsprechend alle divergierenden Ansprüche an die Organisation aufgegriffen und eine bessere und wirtschaftlichere Zielerreichung durch den Computereinsatz behauptet<sup>209</sup>: Eine Rundum-Verteidigung. Sie hat sich aber damit notgedrungen eine Fülle von Problemen eingehandelt. Nachzuweisen, daß der Mythos auch funktioniert, wird angesichts der inkonsistenten Ansprüche und formalen Ziele ein nahezu aussichtsloses Unterfangen<sup>210</sup>. Entkopplung und Vertrauensbildung bleiben die Mittel der Wahl, während eine in diesem Spiel nicht vorgesehene Überprüfung - wie sie die Arbeitsamtsstudie vorgenommen hat - notwendigerweise die Inkonsistenzen aufdecken muß.

2. Der Computermythos "spricht" von den Dienstleistungen der Arbeitsverwaltung in einer "gereinigten", kontextfreien Form. Seine wesentliche "Aussage" (Barthes) besteht in der Gleichsetzung von menschlicher Informations- und maschineller Datenverarbeitung. Der zweite wesentliche Grund für die mangelnde Zielerreichung besteht gerade darin, daß in den materiellen Kontexten,

<sup>209</sup> Es ist ein wirkliches Dilemma: Hätte die Bundesanstalt den Computereinsatz vorsichtiger und verhaltener begründet, also z.B. auf Effizienzvorteile abgehoben, die sich auf einzelne Tätigkeiten und Arbeitsabläufe beziehen, und nicht mit "großen", "kontextgereinigten" Zielen, wie gesteigerte Mobilität und verringerte Laufzeit offener Stellen, argumentiert, hätte sich das Nachweisproblem nicht - jedenfalls nicht in dieser Dramatik - gestellt. Nur wäre eben auch kein ausreichender Legitimationsgewinn zu erzielen gewesen. Nur die "großen" Erwartungen und Hoffnungen zählen hier und befriedigen die verschiedenen externen und internen Einflußgruppen.

<sup>210</sup> Insofern beruhen die Probleme, die Zielerreichung der versprochenen Computerwirkungen nachweisen zu können, zu einem guten Teil auf einer Problemverschiebung. Wir finden hier nur Probleme und Inkonsistenzen wieder, auf die wir auch bei einer Untersuchung der Verwaltungspraxis ohne EDV gestoßen wären: Inkonsistenzen zwischen den Mythen der institutionalisierten Umwelt und den praktischen Arbeitserfordernissen in den konkreten Interaktionen im relationalen Kontext.

in denen die konkreten Dienstleistungen zu erbringen sind, die vielfältigen "Verunreinigungen" notwendigerweise zum Tragen kommen. Inkonsistenzen zwischen dem symbolischen Kontext, in dem der Computermythos angesiedelt ist, und dem materiellen oder relationalen Kontext, in dem die Dienstleistungen tatsächlich erbracht werden, sind unausweichlich. Die "Grenzen der Abbildbarkeit und Automatisierung" der Verwaltungstätigkeiten schlagen hier zu Buche, all die Faktoren, die - wie oben ausgeführt - für das Rationalisierungsdilemma der Dienstleistungsarbeit "Arbeitsvermittlung" typisch sind (vgl. Bahn Müller/Faust 1991b, S.270ff).

Dieses Dilemma drückt sich auch im praktischen Vollzug der Computerisierung der Verwaltungstätigkeiten aus. So weisen Brinckmann/Kuhlmann (1990, S.147) darauf hin, daß die Kenntnisse darüber, "wie ein Sachbearbeiter die Rechtsanwendungs- und Entscheidungsarbeit in nicht vollständig durchgeregelten Situationen erbringt, ausgesprochen dürftig" ist. Die formalen Verfahren, die zur Anwendung kommen, und die formalen Strukturen, in denen diese zur Anwendung kommen, beruhen auf aus Legitimationsgründen nicht (offen) zur Disposition zu stellenden Rationalitätsmythen formaler Organisationsgestaltung, insb. der legitimen Geltung bürokratischer Strukturen und Verfahren. Darin würden wir den Hauptgrund dafür sehen<sup>211</sup>, daß "sich die Maschinisierungskonzepte ohne allzu schlechtes Gewissen der Promotoren und ohne allzu fundierte Kritik aus der praxisorientierten Wissenschaft auf die Umsetzung der Vorschriftenvermerke konzentrieren und diese als Quasi-Algorithmen in Computerprogramme umsetzen (können)" (ebd.). "Zum Zweck der Entlastung von Verantwortungsdruck oder aus schlichter Unkenntnis ignorieren oder bestreiten sie damit die Existenz einer doppelten Arbeitswirklichkeit: einer formellen und einer informellen. Wird versucht, die normative, in Vorschriften und Regeln gefaßte Seite des Verwaltungshandelns zu reproduzieren, stößt man schnell auf die Probleme der Interpretationsbedürftigkeit und praktischen Handhabbarkeit

<sup>211</sup> Der Grund liegt weniger in den geringen Orientierungshilfen der praxisorientierten Verwaltungswissenschaft, wie Brinckmann/Kuhlmann (vgl. ebd.) meinen. Diese spiegeln das eigentliche Problem nur wieder.

der Vorgaben" (Bahn Müller/Faust 1991b, S.271). Würde man die andere Seite der Arbeitswirklichkeit - ein Bemühen, sie zu erfassen vorausgesetzt - zur Grundlage der Maschinisierungskonzepte machen, stellt sich ein anderes Problem, auf das uns wiederum Brinckmann/Kuhlmann aufmerksam machen: "Grelles Ausleuchten des alltäglichen Verwaltungshandelns und -entscheidens holt die vielfältigen (formal betrachtet gelegentlich sogar illegalen) Mechanismen immer neuer Problembewältigung durch die Arbeitenden aus dem Halbdunkel ins Licht, stellt sie bloß und zwingt zur Legitimation und Festschreibung; dies wiederum konterkariert die Scharnier- und Pufferfunktion der Mechanismen" (ebd., S.148). Diese "zynische Anerkennung", daß die Strukturen/Verfahren und praktische Arbeitserfordernisse inkonsistent sind (vgl. Meyer/Rowan 1977, S.356), würde die Gültigkeit der institutionalisierten Mythen verneinen und damit die Legitimationbasis der Organisation untergraben. Der Ausweg ist auch hier wieder Entkopplung und Vertrauensbildung (vgl. ebd. S.356ff)<sup>212</sup>.

In der Arbeitsverwaltung stößt man auf eine Vielzahl solcher "illegaler" Verfahrensweisen, die im geduldeten Halbdunkel gedeihen (vgl. auch Bahn Müller/Faust 1991b, S.119ff, S.134ff, S.171ff): So sind z.B. nicht durch ärztliche Gutachten begründete Kennzeichnungen eines Arbeitslosen als "Alkoholiker" durch das Diskriminierungsverbot ausgeschlossen, wurden aber, um "Fehlvermittlungen" zu vermeiden, gelegentlich in der Form einer stilisierten Flasche auf der Karteikarte des Bewerbers dennoch vermerkt. Ferner wurde die erforderliche Prüfung auf Eignung von nach formalen Kriterien für eine offene Stelle prinzipiell in Frage kommenden Bewerbern (z.B. nach der Be-

<sup>212</sup> Wie wir schon hörten, haben sich die Verantwortlichen in der Arbeitsverwaltung dafür entschieden, dem Arbeitsvermittler den Entscheidungsspielraum in der Praxis zu belassen. Computerunterstützung, "Vorauswahl" und nicht abschließende Auswahl durch den Computer sind hier die Stichworte. Damit verlagert sich das Problem der Inkonsistenz auf die Rahmenbedingungen, unter denen die "Computerunterstützung" zur Anwendung kommt (vgl. Bahn Müller/Faust 1991b, S.271f). Dennoch gibt es eine Reihe von Formalisierungsfaktoren in der computerunterstützten Arbeitsvermittlung, die bisherige Spielräume für informelles Arbeiten zuschütten: Z.B. können Beratsvermerke nicht mehr wie früher auf der Karteikarte (wenn illegalerweise mit Bleistift statt Kugelschreiber geschrieben wurde) gelöscht oder korrigiert werden. Die Möglichkeiten zu illegalen, nicht offiziell legitimierten Kennzeichnungen werden zwar nicht ganz beseitigt, aber deutlich eingeschränkt; dennoch verwendete, offiziell nicht eingeführte Kürzel zur Kennzeichnung eines Sachverhalts verlieren in dem erweiterten Kommunikationsverbund weitgehend ihren Sinn und sind in der Gefahr, als illegales Arbeitshandeln erkannt zu werden (vgl. Bahn Müller/Faust 1991b, S.132ff).



rufskennziffer) durch die Einrichtung von Haupt- (uneingeschränkt Vermittelbare) und Nebenkarteien (eingeschränkt oder gar nicht Vermittelbare) abgekürzt, wobei dann in der Regel nur die Hauptkartei durchsucht wurde. Dieses, nach dem Kriterium "ständige Einbeziehung auch der Problemgruppen des Arbeitsmarktes" in die alltägliche Vermittlungspraxis "illegale", Verfahren wird jetzt unter dem Gesichtspunkt der Effizienzsteigerung (siehe Dienstblatt-Runderlaß 53/90) in abgewandelter Form zum offiziellen Verfahren gemacht. Daß dieses Verfahren ohne größere Empörung aus dem Halbdunkel ans Licht gezogen werden kann, spricht für die Schwächung der gesellschaftlichen Normen, auf denen der Basismythos der Organisation beruht, bzw. für die Schwäche der Kräfte in der externen Koalition, die für die sozialpolitische Schutz- und Ausgleichsfunktion der Arbeitsverwaltung stehen (vgl. Bahn-müller/Faust 1991b, S.177).

3. Daß die Bundesanstalt für Arbeit auf Technisierung setzte erklärte sich auch darüber, daß zwei Alternativen, mit den Problemen des Arbeitsvollzugs auf andere Art und Weise zu Rande zu kommen, ausgeschlossen wurden, die jetzt als Rahmenbedingungen der Computernutzung wirken und uns die mangelnde Zielerreichung mit erklären. Eine Aufstockung der Haushaltsmittel und damit des Personaleinsatzes, der für eine verantwortliche Nutzung des "Mehr" an Informationen durch ein "Mehr" an Informationsverarbeitung genutzt werden könnte, war ja von vorne herein ausgeschlossen. Auf den Computer zu setzen, war gerade mit der Möglichkeit begründet worden, Qualität und Effizienz der Dienstleistungen in einem Zug zu verbessern. Darauf baute die Legitimationskraft des Computermythos. Zweitens waren mehr als randständige organisatorische Reformen als Alternative und/oder begleitende Maßnahme aufgrund der internen Widerstände ausgeblendet. Eine organisatorische Reform der bürokratischen Grundstruktur der Verwaltung, der tiefgestaffelten Hierarchie und ausgeprägten funktionalen Arbeitsteilung und Spezialisierung, die insb. unter dem Gesichtspunkt der Verbesserung der Dienstleistungsqualität, aber auch der Effizienz neuerdings stärker ins Spiel gebracht wird, spielte in den 80er Jahren gegenüber dem Computermythos keine annähernd in gleicher Weise Legitimation versprechende Rolle. Ein konkurrierender Rationalitätsmythos auf der Ebene der Zweck-Mittel-Relationen war noch nicht geboren. Erst jüngst zeichnet sich ab, daß Stichworte wie Dezentralisierung, Funkti-

onsintegration und Enthierarchisierung als normative Bezugspunkte rationaler organisatorischer Gestaltung Gewicht bekommen. Wir werden noch sehen, daß dies auch für die Arbeitsverwaltung von praktischer Bedeutung wird.

In der Arbeitsamtsstudie wurden die Beschäftigten in der Arbeitsverwaltung nach den Gründen der mangelnden Zielerreichung und den Bedingungen, die der Erbringung einer befriedigenden Dienstleistung durch die Arbeitsämter entgegenstehen, direkt befragt (vgl. Bahn-müller/Faust 1991b, S.274ff). In den Antworten finden wir oben genannte Gesichtspunkte wieder.

In einer summarischen Antwort - alle drei Zieldimensionen betreffend - gehen nur 2% der Befragten davon aus, daß die offiziellen Ziele des Computereinsatzes voll erreicht wurden.

Auf die Frage, warum die Ziele nicht erreicht wurden, weisen die beiden Antwortkategorien "Es liegt daran, daß die angestrebten Ziele nicht in erster Linie durch EDV-Einsatz erreicht werden können" und "daran, daß die bestehenden Rahmenbedingungen (Zeitdruck, Personalmangel) eine qualifizierte Nutzung des Systems nicht zulassen" die höchsten Besetzungszahlen auf (68% bzw. 55%)<sup>213</sup>.

Auf die Frage, was der Erbringung einer befriedigenden Dienstleistung entgegensteht, weisen die höchsten Besetzungszahlen (in der Antwortkategorie "sehr wichtig"<sup>214</sup>) die Dimensionen "Unzureichende Personalausstattung" (79%), "Bürokratische Mentalität in der BA" (54%), "Kundenunfreundliche Organisation der Arbeitsämter" (46%), "Umständliche Arbeitsabläufe" (45%) auf. Es folgen die Dimensionen: "Zu starke Hierarchie in den Arbeitsämtern" (39%), "Sprunghaftigkeit bzw. Unkalkulierbarkeit der politischen Vorgaben" (39%), "Zu wenig Qualifizierungs- und Schulungsmaßnah-

<sup>213</sup> Diese Zahlen gelten für alle Beschäftigten (aus allen drei Hauptabteilungen). Mehrfachnennungen waren möglich. In der AVuAB, die wir v.a. illustrierend zu Rate gezogen hatten, sahen sogar 67% der Befragten in den unzureichenden Rahmenbedingungen den wesentlichen Grund für die mangelnde Zielerreichung. Hierin kommt in besonderer Weise das Dilemma der Unvereinbarkeit von Effizienzsteigerung und Dienstleistungsverbesserung zum Ausdruck (vgl. Bahn-müller/Faust 1991b, S.276).

<sup>214</sup> Auch hier waren wieder Mehrfachnennungen von Gründen möglich.



men für das Personal" (39%). Eine "unbefriedigende Technikunterstützung" sehen hingegen nur 14% der Befragten als einen "sehr wichtigen" Grund für unbefriedigende Dienstleistungen an. Das ist die niedrigste Besetzungszahl in dieser Kategorie (vgl. Bahn Müller/Faust 1991b, S.277).

#### **IX. Die Kosten der Datenverarbeitung - neue Legitimationsprobleme: Schon bekannte oder neue Lösungen?**

Die Anfeindungen gegen die Bundesanstalt für Arbeit hatten in den 80er Jahren kein Ende. Immer wieder brachten die externen Kritiker die "bessere Lösung", die Privatisierung, die Aufhebung des Alleinrechts ins Spiel. "Das Arbeitsvermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit wird seit Jahren von vielen gesellschaftlichen Gruppen kritisiert. Auch wir haben an dieser Stelle immer wieder die Abschaffung des 'Alleinvertretungsrechts', wie die Beamten der Nürnberger Anstalt das Monopol verharmlosend bezeichnen, gefordert", schreibt 1990 der Bund der Steuerzahler (Göbel 1990, S.131)<sup>215</sup>. Kampagne um Kampagne rollte auf die Bundesanstalt zu. Anfang der 90er Jahre steuerten sie auf einen neuen Höhepunkt zu: Die Koalitionsvereinbarung der CDU/FDP-Koalition von 1991, nach der in der kommenden Legislaturperiode über die Zulassung einer "gewerbsmäßigen privaten Arbeitsvermittlung" entschieden werden soll. Unterstützung kam vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, der einen "teilweisen Verstoß" des Vermittlungsmonopols der Bundesanstalt für Arbeit gegen das EG-Wettbewerbsrecht monierte (vgl. Entscheidungen - Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (NJW) 1991, S.2891)<sup>216</sup>.

Dennoch schien die Bundesanstalt lange Zeit auf dem richtigen Weg, die daraus resultierenden Legitimationsprobleme wenn nicht

<sup>215</sup> Der Tenor ist bezeichnend. Es fehlt nicht der Hinweis auf den Beamtenstatus der Verantwortlichen in der Nürnberger Anstalt und auch die Symbolik stimmt: Das Titelbild der Zeitschrift "Der Steuerzahler" trägt die Schlagzeile "Arbeitsvermittlungsmonopol - weg mit dem Schutzzaun" und zeigt ein Arbeitsamt, dessen Zugang mit Fußangeln aus S-Zeichen vermint ist und das mit einem aus groben Bohlen bestehenden Schutzzaun umgeben ist, an dem sich auf der einen Seite ein stilisierter, tatkräftiger Arbeiter (!) - kein Personalberater im Nadelstreifen - mit Hammer und Meißel zu schaffen macht, während von der anderen Seite ein grober (Werkstatt-)Besen mit den Aufräumarbeiten schon erfolgreich begonnen hat und die Pflöcke wie Dominosteine zum Einsturz bringt. Wer den Besen führt, bleibt im Dunkeln des rechten Bildrandes.

<sup>216</sup> Auf die verschiedenen Interpretationen dieser Entscheidung (die rechtliche Bindungskraft für die nationale Gesetzgebung und ähnliche Fragen) können wir uns hier nicht einlassen. Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs steht für uns hier nur als Element der politischen Einflüsse auf die BA (vgl. u.a. DGB 1992).

aufzuheben, so doch soweit zu mildern, daß auch unter der CDU/FDP-Koalition keine Entscheidungen gegen das Alleinrecht fielen. Die Strategien der Technisierung und Marktorientierung schienen ihr Versprechen zu halten. Die kritischen Stimmen der Beschäftigten zu den unbefriedigenden Effekten des EDV-Einsatzes, die wir inzwischen kennengelernt haben, blieben ja erst einmal intern und die unmittelbaren Erfahrungen der Klienten mit den Dienstleistungen konnten nicht wirksam werden, da ihre Stimme entweder zu schwach war oder - was noch wichtiger war - die Kritiken sich nicht systematisch auf die eingeschlagenen Strategien rückbeziehen ließen. Nach außen dominierten die Selbstdarstellungen der Bundesanstalt. Entkopplung und Vertrauensbildung taten ihren Dienst und die Glaubensbereitschaft auch der externen Kritiker der BA über die segensreichen Wirkungen des Computereinsatzes schien ungebrochen. Wir werden gleich sehen, daß sich am Ende der 80er Jahre auch auf diesem Feld etwas Neues tat. Weniger die Diskrepanzen zwischen versprochenen und erwarteten Effekten des EDV-Einsatzes und tatsächlichen Wirkungen in den Arbeitsvollzügen, mit denen wir uns im vorigen Kapitel beschäftigt haben, rückten in das Blickfeld der Öffentlichkeit, sondern die Kosten des Kostensenkungsmittels EDV wurden kritisch vermerkt. Neue Legitimationsprobleme oder neue Dimensionen des alten Legitimationsproblems taten sich auf und Antworten darauf wurden gefordert. Es war im Technisierungskalkül nicht vorgesehen, daß der Computereinsatz so kostenintensiv ist und dennoch waren lange Jahre Kosten-Nutzenbetrachtungen oder Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen ein Stiefkind des Planungsprozesses gewesen, obwohl die Kosten ja nicht mit einem Schlag auf den Plan traten, sondern kontinuierlich mit den Technisierungsentscheidungen anwuchsen. Beide Phänomene, die veränderte Wahrnehmung und das jahrelange Desinteresse, sind erklärungsbedürftig.

Bevor wir uns der Entwicklung der Wirtschaftlichkeitsproblematik der EDV und ihrer Wahrnehmung bei der Bundesanstalt zuwenden, folgen einige allgemeinere Erkenntnisse über dessen Stellenwert.

# 1. Notwendigkeit und Grenzen von Wirtschaftlichkeitsberechnungen bei EDV-Projekten.

"Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen", so schrieb Reichwald 1982, "werden ex ante als Legitimationsgrundlage für Rationalisierungsprogramme und ex-post als Nachweis für den Rationalisierungserfolg benötigt" (Reichwald 1982, S.29). Ihre Funktion ist demnach eine doppelte: Sie sollen Investitionsvorhaben begründen und sie sollen getätigte Investitionen rechtfertigen. Effekte und Kosten einer Maßnahme vor ihrer Realisierung zu bestimmen, ist naturgemäß vager und unpräziser, als im nachhinein die tatsächlich eingetretenen Effekte zu erfassen. Ex ante Betrachtungen basieren in der Regel auf Erfahrungswerten und deren Fortschreibung. Es sind mehr oder weniger begründete Schätzungen. Dementsprechend sind sie umso schwieriger, je weniger Erfahrungen vorliegen. Das galt und gilt bis heute in weiten Bereichen bei der Implementierung von IuK-Technologien in komplexen Organisationen. Zu Beginn der 80er Jahre, als die Weichen für die Technisierung der Verwaltungen und eben auch der Bundesanstalt gestellt wurden, lagen noch recht wenig Erfahrungen vor. Zudem ist kennzeichnend für die Entscheidungssituation, daß zum Zeitpunkt der Beschlußfassung über die Einführung technischer Verfahren noch gar nicht absehbar ist, welche konkrete Gestalt sie schlußendlich haben werden. Die Technik wird erst im Einführungsprozess entwickelt und gestaltet. Nur schwer eingrenzbar sind deshalb nicht nur die Entwicklungskosten für die Verfahren, sondern auch die Wirkungen, die beabsichtigten wie die unbeabsichtigten. Die Entscheidungssituation bei der Einführung von IuK-Techniken ist demnach in hohem Maße unsicher. Es fehlt an Transparenz hinsichtlich des Technikangebotes, es mangelt an Wissen über den konkreten Technikbedarf<sup>217</sup>, es fehlen Erfahrungen

<sup>217</sup> Es ist schon bezeichnend, daß zwischen Bundesrechnungshof und Bundesanstalt für Arbeit "bei weiteren Grundsatzfragen (...) bisher keine einigende Klärung herbeigeführt werden (konnte), insbesondere ob der Einsatz der Informationstechnik bei der BA mehr durch den tatsächlichen Bedarf bestimmt werden (soll) oder sich mehr an den Möglichkeiten der fortschreitenden technischen Entwicklung orientieren solle" (BA 1989, S.17, S.17). Der Bundespost geht es nicht besser. Nachdem die Verkabelung der Bundesrepublik mit Macht vorangetrieben wurde und Hunderte von Millionen für die technische

über die Folgen von Fehleinschätzungen und es herrscht Unklarheit über die Langzeitwirkungen von Maßnahmen (vgl. Reichwald 1982, S.30).

Angesichts dieser Situation kommt einer ex post, oder besser einer prozeßbegleitenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtung eine um so größere Bedeutung zu. Sie ist umso dringlicher, je umfassender die Reorganisationsprozesse sind, die im Zuge der Technik-einführung anstehen und je höher die Investitionskosten sind, die aufgebracht wurden. Kosten-Nutzen-Untersuchungen könnten und sollten deshalb eine Strategie sein, unvermeidliche Unsicherheitsfaktoren der Entscheidungssituation Zug um Zug unter Kontrolle zu bekommen. Eine notwendige Strategie der Risikominimierung also. So würde es zumindest das Modell rationaler Planung nahelegen.

Daß es gerade bei den Investitionsentscheidungen zur Einführung von EDV-Systemen um die Rationalität der Entscheidungsprozesse nicht zum besten bestellt ist, wurde in diversen Untersuchungen festgestellt. "Die Entscheidungen über den EDV-Einsatz", so faßt Berger ihre Ergebnisse zusammen, "tragen deutliche Spuren dieser offenen Entscheidungssituation. Schon die Entscheidung über Umfang und Struktur der 'Informatisierung', d.h. darüber, wieviele Ressourcen für Hard- und Software und für welche Projekte zur Verfügung gestellt werden, werden offenbar weniger durch Optimierungsrechnungen als durch grobe 'Daumenregeln' und/oder Idiosynkrasien des Top-Managements gesteuert" (U. Berger 1988, S.122). Untersuchungen über die Einführungsprozesse von EDV-Systemen geben auch wenig Anlaß, eine strenge Zweck-Mittel-Logik zu unterstellen, die man angesichts der zur Entscheidung

---

Infrastruktur von ISDN ausgegeben wurde, sah sie sich 1988 veranlaßt, eine Untersuchung in Auftrag zu geben, wie der faktische Bedarf von Endbenutzern aussieht. Man sieht: Bei der Einführung von EDV ist es keine Seltenheit, daß das Pferd vom Schwanz her aufgezäumt wird. Es spricht deshalb auch einiges dafür, daß die Technisierungspolitik der öffentlichen Unternehmen und Verwaltungen als Element öffentlicher Industriepolitik zu verstehen ist, die sicherstellen soll, daß die eigene Nation nicht ins Hintertreffen gerät und den Anschluß an die internationale technologische Entwicklung verliert (vgl. hierzu Lutz 1990).

stehenden finanziellen Mittel eigentlich erwarten sollte. Vielfach seien Entscheidungen zugunsten von Informatisierungsprozessen nur gefallen, "weil Mitglieder der Unternehmensleitung von ihrem Einsatz gehört hätten, oder weil einige Verantwortliche ihrer Technologie-Faszination erlegen seien. In vielen Unternehmen sei es eine reine Prestigefrage, ebenso leistungsfähige oder leistungsfähigere Anlagen, ebenso komplexe und aufwendige Informationssysteme zu besitzen wie die Konkurrenz" (ebd.). Nicht selten wurde nicht nur keine ex ante Abschätzung der möglichen Wirkungen und Kosten durchgeführt, sondern auch auf eine nachträgliche Kontrolle der Ziel-Erreichung und der Kostenerfassung verzichtet. Insofern befindet sich die Bundesanstalt für Arbeit in bester Gesellschaft. "Damit ergibt sich die paradoxe Situation, daß über das 'Rationalisierungsinstrument par excellence', das die Transparenz, Berechenbarkeit und Kontrolle des betrieblichen Geschehens perfektionieren soll, in Entscheidungsprozessen befunden wird, die zu den intransparentesten, unberechenbarsten und am wenigsten kontrollierten Entscheidungen in Privatunternehmen zu gehören scheinen, und daß der Weg zur Vollendung der ökonomischen Rationalität sich aufgrund seiner Unsicherheit und Unüberschaubarkeit als bevorzugter Austragungsort betrieblicher 'Machtspiele' erweist" (ebd. S.126).

Bei der Frage, ob sich die EDV-Systeme auch tatsächlich rechnen, ist noch immer mehr Hoffnung als Gewißheit im Spiel. Auch Baethge/Oberbeck verweisen auf die Unklarheiten, Kontingenzen und diffusen Kosten-Nutzen-Überlegungen bei Betriebsentscheidungen. Tatsächlich gebe es bis heute "kaum irgendwo ein strenge Kosten-Nutzen-Analyse für EDV-Entscheidungen", ein Umstand, der ihres Erachtens die Einführung dieser Technologie eher beflügelt als gebremst hat (Baethge/Oberbeck 1986, S.50)<sup>218</sup>.

Was sind nun die praktischen Schwierigkeiten von Wirtschaftlich-

---

<sup>218</sup> Nach Baethge/Oberbeck (1986, 1990) waltet aber dennoch bei systemischen Rationalisierungsprozessen, die in der Regel auf der Basis komplexer EDV-Systeme vonstatten gehen, eine Zweck-Mittel-Rationalität zweiter Ordnung. Hiermit und mit der daran anschließenden Kontroverse mit Ortmann (1990) haben wir uns in Kapitel II schon auseinandergesetzt.

keitsberechnungen des EDV-Einsatzes? Das erste Problem besteht in der Unklarheit darüber, welche Größen und Dimensionen in die Betrachtung mit einbezogen werden sollen. Das zweite Problem besteht in der Quantifizierbarkeit. Gibt es zwischen unterschiedlichen Ertrags- und Kostendimensionen überhaupt eine einheitliche "Verrechnungseinheit"? Wirtschaftlichkeitsberechnungen sind bekanntermaßen Bilanzrechnungen: Verrechnet werden Aufwand und Ertrag, Kosten gegen Nutzen. Auf den ersten Blick scheinen die Kosten eine einigermaßen griffige Größe zu sein, die auch in Zeit- und Geldeinheiten zu quantifizieren ist. Fraglos gehen hier die Leasing- bzw. Anschaffungskosten für Hard- und Software ein, die Personalkosten für Systementwicklung, Wartung, Schulung etc., Kosten für Räume und Energie usw.. Schwieriger wird es schon, wenn nicht nur solche, direkt haushaltsrelevanten Kosten in Rechnung gestellt werden, sondern auch soziale Kosten, Kosten, die den quantitativen und qualitativen Output der Organisation insgesamt und nicht zuletzt die ökologische Seite betreffen.

Ist die Sache auf der Kostenseite schon nicht einfach, so wird das Problem noch wesentlich komplexer, wenn wir uns der Nutzen- oder Ertragsseite zuwenden. In der Regel werden bei der Einführung von IuK-Techniken ja nicht eindimensionale Zielsysteme verfolgt. Prozesse systemischer Rationalisierung zeichnen sich gerade durch die Ausweitung der Zielperspektive und die Verschiebung und Differenzierung der Zielebenen auf qualitative, die Flexibilität der Gesamtorganisation und die Sicherung der Marktposition betreffende Ziele aus. Die bisherigen Verfahren zur Fundierung von Investitionsentscheidungen fangen diese Ausweitung der Dimensionen und Ebenen nicht ein. Zurecht warnt deshalb Picot vor einer verengten Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, die nur scheinbar Rationalität in den betrieblichen Entscheidungs- und Bewertungsprozeß einbringe. "Die Magie der Zahl und der Einfachheit, die auch im Management zum Teil weit verbreitet ist, sowie der oftmals verengte Blick auf einen nur scheinbar isolierten Teilbereich verleiten zu einem solchen Vorgehen, das vordergründig scheinbar objektive Rationalisierungsnachweise

ermöglicht, zugleich aber erhebliche betriebswirtschaftliche Gefahren birgt" (Picot 1982, S.378).<sup>219</sup>

Um solchen Gefahren der Verkürzung zu begegnen, schlagen Reichwald und Picot eine erweiterte Wirtschaftlichkeitsrechnung vor. Folgende vier Stufen sollen dabei sukzessive abgearbeitet werden:

1. Stufe: Isolierte Wirtschaftlichkeit. Erfasst werden hier die Leistungen und Kosten am unmittelbaren Einsatzort der Technik.
2. Stufe: Erweiterte Wirtschaftlichkeit. Bezugsgröße ist hier das organisatorische Umfeld des Einsatzortes der Technik. Bewertet wird hier der Beitrag des Technikeinsatzes für die Nutzer der Verwaltungsleistung in der eigenen Organisation. "Es geht darum, mögliche sachliche und zeitlich mittelbar entstehende Kosten- und Leistungswirkungen für die Unternehmen insgesamt zu erkennen und zu untersuchen" (ebd. S.389).
3. Stufe: Bedingungen der Funktionsfähigkeit der Organisation. Gefragt wird hier, "inwiefern besondere Funktionsbedingungen, denen die Unternehmung zu genügen hat, durch die Maßnahmen gefördert oder beeinträchtigt wird" (ebd.). Hierzu zählen etwa Flexibilitätsgewinne und -verluste, Wirkungen bezüglich der "leistungsrelevanten Zufriedenheit" der Mitarbeiter etc.
4. Stufe: Gesamtwirtschaftliche Wirtschaftlichkeit. Hier rücken die organisationsexternen Effekte ins Zentrum, die nicht selten Rückwirkungen auf die Stellung der Verwaltungen/Unternehmen im gesamtgesellschaftlichen Reproduktionsprozess haben.

Das skizzierte Programm einer erweiterten Wirtschaftlichkeits-

<sup>219</sup> Am Beispiel zentraler Schreibdienste illustriert Reichwald treffend die Konsequenzen eines derart verkürzten Wirtschaftlichkeitsdenkens. Untersuchungen zu deren Wirtschaftlichkeit bezogen sich ausschließlich auf eine arbeitsplatzbezogene Gegenüberstellung von Kosten und Leistungen gemessen an Anschlagszahlen pro Zeiteinheit. Unberücksichtigt blieb in dieser Perspektive der "wechselseitige Leistungsaustausch und die organisatorische Verflechtung mit dem Umfeld des Schreibdienstes" (Reichwald 1982, S.32). Dementsprechend wurden die nachteiligen Effekte dieser Organisationsform wie Verlängerungen von Durchlaufzeiten, Anstieg von Fehlerquoten, umständliche Korrekturvorgänge etc. nicht erfaßt. Obwohl also die Funktionstüchtigkeit der Gesamtorganisation durch zentrale Schreibdienste oft eher negativ beeinflusst wurde, wiesen Wirtschaftlichkeitsberechnungen regelmäßig positive Ergebnisse in Form hoher Produktivitätssteigerungen (Anschläge pro Stunde) aus (vgl. ebd. S.32).

rechnung, das mittlerweile vielfach aufgenommen und weiterentwickelt wurde, löst aber das Problem der Bewertung und Gewichtung der vier Ebenen untereinander ebensowenig wie das eines einheitlichen Maßstabs für Kosten und Erträge. Die Frage der Handhabbarkeit ist ebenfalls offen (vgl. Noske 1990). Zurecht verweist Grimmer auf die Gefahr, daß auch über dieses Konzept Scheinrationalitäten produziert werden. "Man definiert Wirtschaftlichkeit nach einem mehr oder weniger begründeten Sample von Indikatoren für Kosten und Nutzen und führt sodann einen Vergleich durch - gerne einräumend, das Ergebnis sei nicht unproblematisch und mit Einschränkungen behaftet (...). Konsequenz wird in der wissenschaftlichen Literatur auch festgestellt, der entscheidende Wert der Kosten-Nutzen-Analyse liege nicht in einem monetär-quantitativen Ergebnis, sondern 'in der Möglichkeit, zu einer Transparenz über das Gewollte zu führen'" (Grimmer 1987, S.30).

Der von Picot und Reichwald skizzierte Rahmen löst, wie gesagt, die Probleme sicherlich nicht. Er verschafft allerdings einen Rahmen für eine argumentativ-qualitative Vergleichsdiskussion, verhindert Verkürzungen, lenkt den Blick auf die Faktoren und Ebenen, die einer Quantifizierung nicht so leicht zugänglich sind oder sich prinzipiell entziehen. Insofern stellt er ein Korrektiv für Wirtschaftlichkeitsrechnungen dar, die sich auf monetär meßbare Kosten und Erträge beschränken. Deren Aussagekraft ist zweifellos beschränkt. Trotz der Grenzen dieser Verfahren dürfen, wie Grimmer zurecht feststellt, Gesichtspunkte monetärer Kostenveränderungen und Nutzenalternativen - wie etwa Zeitaufwand für Arbeitsprozesse, für Änderungen in der Anzahl der erforderlichen Arbeitskräfte - nicht aus einer Untersuchung ausgeklammert werden. "Dazu sind sie (...) von zu großer Relevanz. Sie sind gesondert in der Analyse zu benennen, können aber nicht mit dem Anschein einer umfassenden Abrechenbarkeit versehen werden" (Grimmer 1987, S.283).

Einschlägige rechtliche Regelungen (§7 Bundeshaushaltsordnung in Verbindung mit § 219 Abs. 1 AFG) fordern die Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsprinzips auch für öffentliche Verwaltungen und

legen (§ 223 des AFG) ferner die Kontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung durch den Bundesrechnungshof fest (vgl. BA 1986, S.66f).

Wirtschaftlichkeit und Wirtschaftlichkeitskontrollen kommt generell ein so hoher Grad gesellschaftlicher Normierung zu, daß sie auch gegenüber öffentlichen Verwaltungen eingeklagt und nach formalen Verfahren durchgeführt werden und nicht nur in Wirtschaftsorganisationen, wo sie ihren genuinen Ort zu haben scheinen.

Wir können davon ausgehen, daß die Wirtschaftlichkeitsregel und die daraus abgeleiteten Verfahren der Messung und Kontrolle selbst ein rationalisierter Mythos sind (vgl. Meyer/Rowan 1977, S.350; Türk 1989, S.38f; Perrow 1986, S.262), deren Anwendung Legitimation sichert und deren Mißachtung zumindest Mißbilligung und Entzug von Unterstützung nach sich ziehen kann, wenn nicht sogar bestimmte Verfahren formaler Rechnungslegung und Kalkulation zwingend rechtlich vorgeschrieben sind und z.B. durch Rechnungshöfe auf formale Anwendung und Einhaltung kontrolliert werden. Wenn dem so ist, dann stellt sich allerdings die Frage, wie sich die oben zitierten Befunde erklären, daß in vielen Fällen EDV-Entscheidungen nicht diesen Verfahren unterworfen wurden, sondern so einfache Daumenregeln zur Anwendung kommen, wonach es z.B. rational ist, so und so viel Prozent vom Umsatz für EDV auszugeben (vgl. U.Berger 1988, S.122). In diese Legitimationslücke springt der EDV-Mythos sozusagen als Platzhalter. Weil das spezifische Rationalisierungsmittel umstandslos als rational und effizient gilt, kann der Legitimationsverlust, der ansonsten aufgrund des unzureichenden Effizienznachweises der Investitionsentscheidung drohen würde, vermieden werden. Das muß nicht bedeuten, daß bei EDV-Entscheidungen auf Wirtschaftlichkeitsberechnungen verzichtet wird, insbesondere ex-ante sind die Berechnungsregeln hinreichend flexibel zu handhaben, um ausreichenden Ertrag (bei geringerem Aufwand) nachzuweisen. Auch ex-post ergeben sich, wie oben ausgeführt wurde, noch genügend freie Bewertungen und vor allem Zuordnungsprobleme von Ursachen und Wirkungen, daß in vielen Fällen ein solchermaßen definierter Erfolg nachgewiesen werden kann, insbesondere



dann, wenn genügend "Treu und Glauben" da ist.

Wir werden gleich am Beispiel der Bundesanstalt sehen, daß letztere Bedingung nicht auf Dauer gegeben sein muß.

## 2. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Bundesanstalt für Arbeit und die Kosten der EDV

Für die Bundesanstalt für Arbeit waren Wirtschaftlichkeitsanalysen der IuK-Techniken bis vor kurzem kein Thema.<sup>220</sup> Auch von den Parteien der Selbstverwaltung im Vorstand der Bundesanstalt für Arbeit wurden sie nicht zum Thema gemacht. Über die Gruppen hinweg war man sich einig, daß ein umfassender und schneller Einzug der IuK-Techniken unabweisbar sei und die Kostenfrage eine zweitrangige Bedeutung habe. Es galt, das "Modernisierungsdefizit" der Bundesanstalt für Arbeit zu beseitigen, und zwar schnell und umfassend. Für den Arbeitgebervertreter im Vorstand der Bundesanstalt für Arbeit hat die Rede vom Nachholbedarf "also wirklich einen realen Hintergrund. Also ich sag das mal hart und habe auch keine Scheu damit zitiert zu werden: Die Bundesanstalt ist hinter dem Stand der Technik jahreweit zurück".<sup>221</sup> Der Rückstand gegenüber der privaten Wirtschaft betrage fünf, wenn nicht zehn Jahre. Und nach wie vor sei in verschiedenen potentiellen Anwendungsgebieten kein Land in Sicht (z.B. technisch gestützte Haushaltskontrolle). Diese Einschätzung wird vom Vertreter des DGB im Vorstand ausdrücklich bestätigt. Dement-

<sup>220</sup> Das gilt offensichtlich für andere sozialstaatliche Verwaltungsbereiche in ähnlicher Weise. "Als generelle Beobachtung läßt sich zusammenfassend folgendes sagen", schreibt Kühn. "Die 'Wirtschaftlichkeit' als Rationalisierungskriterium muß bei den Sozialversicherungsträgern noch mehr relativiert werden als dies ohnehin auch bei privatwirtschaftlichen Sektoren angebracht ist. Speziell bei den hier zur Debatte stehenden Technologien sind unter anderem aufgrund des 'systemischen' Charakters ihrer Folgen, stichhaltige Kalkulationen künftiger Kosten- Nutzenentwicklung nicht möglich. Wir haben auch Versuche, dies zu tun, nicht angetroffen, was als Zeichen dafür gewertet werden kann, daß die Rationalisierungsziele tatsächlich viel pragmatischer gefaßt sind, als durch den Begriff der Rationalisierung und seine Identifizierung mit Rechenhaftigkeit nahegelegt wird" (Kühn 1989, S.64).

<sup>221</sup> Die Zitate stammen aus den Interviews mit dem Vertreter des BDA und des DGB im Vorstand der Bundesanstalt für Arbeit.

sprechend sehen sich die beiden Vertreter auch eher in der Rolle von Promotoren des Modernisierungs-, sprich Technisierungsprozesses, der gegen erhebliche Widerstände der Verwaltung durchgesetzt werden müsse. "Wenn wir nicht ab und zu in dem entsprechenden Ausschuß für Personal und EDV hergehen und fragen würden: Wo stehen wir? Ist die Stufe 1 und 2 erreicht? Warum nicht schon Stufe 3? Was kommt als nächstes?, wenn wir das nicht machen würden, dann läuft da nichts" (ebd.). Immerhin: Eine Effizienzkontrolle gebe es schon, "aber es ist natürlich alles ein bißchen mühsam, weil so eine Verwaltung ja eigentlich negative Sachen immer wegformulieren wird". Leistungserreichungskontrollen würden in der Weise vorgenommen, "indem wir einmal jährlich uns auf allen Feldern wieder die Fähnchen neu stecken lassen und sagen lassen, was war Soll, was ist aus dem Soll an Ist geworden, was bleibt an restlichem Soll zu tun, was wächst an Soll hinzu? Das machen wir". Von Quantifizierungen der Kosten und Erträge wird aber beiderseits nicht viel gehalten. Generell, so der Vertreter des DGB, sei "das auch schwierig zu berechnen", ergebe vielfach eine "theoretische Rechnerei", "die eigentlich schlecht nachvollziehbar ist". Eine Quantifizierung der Beträge würde auch der Arbeitgebervertreter "für eine unangemessene und unpassende Größe halten." Kostenkontrolle würde "so gut es geht" gemacht. "Wir verpflichten die Verwaltung, durch Ausschreibungen kostenmäßig die günstigeren Bedingungen rauszuholen, wobei ich das nicht kontrollieren kann. Da muß ich vertrauen und dann geht das seinen Gang". Wir sehen: Die Strategie der "Vertrauensbildung" tat ihre Wirkung. Diese 'großzüge' Sichtweise des Kostenproblems hat seine Folgen.

Zu Beginn der breiten Technisierungswelle Anfang der 80er Jahre lag demnach kein hauseigenes, von der Bundesanstalt für Arbeit selbst erstelltes Gutachten zur Wirtschaftlichkeit der IuK-Techniken vor. Diese Funktion sollte vielmehr ein 1982 im Auftrag des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages erstelltes Gutachten zur Wirtschaftlichkeit und Effizienz der Bundesanstalt für Arbeit übernehmen. Es wurde von der Arbeitsgemeinschaft Horn & Partner und ADV/ORGA erstellt und im April 1983 dem Auftragge-

ber übergeben. Teil dieses Gutachtens, das einen massiven Technisierungsschub als Therapie gegen besagtes Modernisierungsdefizit empfahl, war eine 'Kosten-Nutzen-Analyse', die es sich lohnt, genauer anzusehen.

Zunächst wird der Nutzen zweigeteilt. Zu unterscheiden sei zwischen 'objektivem' und 'subjektivem' Nutzen. Als 'objektiv' gelten dabei jene Effekte, die sich in monetären Größen quantifizieren lassen. Nur diese Effekte sollen zählen, da ansonsten der Beliebigkeit Tür und Tor geöffnet sei. Entsprechend kommen bei den Kosten auch nur die Größen in den Blick, die sich in Geld ausdrücken lassen. Welche Posten werden nun in Rechnung gestellt und wie ist deren Kostendynamik? Am meisten zu Buche schlagen die Hard- und Software-Kosten. Würden alle Arbeitsämter, wie das Gutachten empfahl, mit Bürocomputersystemen bzw. Host-Rechnern der beiden Hersteller Nixdorf und Siemens ausgestattet, die A/B-Stellen in ausreichendem Maße mit Terminals versorgt, das coLei und coArb-System auf alle kleineren und mittleren Ämtern ausgedehnt, dann ergäbe sich eine jährliche Kostenbelastung von 106.4 Mio. DM, Wartungskosten inklusive. Diese Zahlen wurden durch schlichte Hochrechnung der bis dato real angefallenen Beschaffungs- und Mietkosten ermittelt. Zuversichtlich wird hinzugesetzt: "Wenn ab etwa 1986 die bestehenden Bürocomputersysteme durch die Zentraleinheiten des Nachfolgesystems ausgetauscht werden, wird sich trotz gewaltig erhöhter Leistungsfähigkeit das Mietvolumen voraussichtlich nicht erhöhen" (Horn & Partner/ADV-ORGA 1983, S.365). Die Ankündigungen des Herstellers, das Nachfolge-Modell werden pro System 1 Mio. DM mehr kosten, sei nicht ernst zu nehmen, denn "nach Beurteilung des Hardwaremarktes werden sich diese Preissteigerungen nicht realisieren lassen" (ebd.). 'Objektive' Kostenanalysen leben offensichtlich zu nicht geringen Teilen von Hoffnungen. Wie begründet sie waren, davon wird noch zu sprechen sein.

Welche zusätzlichen Kosten werden noch berücksichtigt? Aufgeführt werden als zweites Daten-Übertragungs-Kosten. Im Endausbau werden sie sich nach Einschätzung der Gutachter auf 16.5 Mio. DM

belaufen, so daß sich als Zwischensumme ein Betrag von 122.4 DM ergibt. Sehr wenig erfahren wir über einen Posten, der im EDV-Bereich bekanntermaßen immer stärker zu Buche schlägt: Die Systementwicklung. Mitgeteilt wird, daß für einen Systementwickler der Bundesanstalt für Arbeit pro Jahr 85.000.-DM veranschlagt werden müssen (1983), für Externe dagegen mehr als das vierfache, nämlich 350.000.-DM. Wieviele Menschjahre zur Entwicklung der für notwendig erachteten DV-Anwendungen veranschlagt werden müssen, läßt sich nur erahnen. Allzu hoch wurde der Aufwand jedenfalls nicht eingeschätzt. Insgesamt wurde nämlich lediglich ein Betrag von 22.6 Mio. DM jährlich für Systemsoftware-Miete, Standard-Software und Entwicklung von Anwendungssoftware eingesetzt, wobei nur 5 Mio. jährlich für den zuletzt genannten Posten veranschlagt wurden. Würde die Entwicklung der Anwendungssoftware zu 2/3 hausintern und zu 1/3 durch Externe besorgt, käme man nach dieser Rechnung mit ganzen 44 Systementwickler/-innen aus, die die gesamte Programmentwicklung und -änderung bewältigen können. Ein durchaus bescheidener Ansatz.

Damit ist die Liste der 'objektiven' Kosten aus dem besagten Gutachten bereits zu Ende. Unter den Tisch gefallen sind dabei gleich eine ganze Palette von Kostenbereichen: Personalkosten für Systempflege und für den laufenden Betrieb, Bau- und Unterhaltskosten für Räume, Betriebskosten für Energie und last not least, Kosten für die laufende Einweisung und Schulung des Personals. Summa summarum errechneten die Gutachter aus berufenem Hause, die 'vergessenen' Posten ausgenommen und von den nicht monetarisierbaren Kosten im Sinne einer erweiterten Wirtschaftlichkeitsrechnung ganz abgesehen, eine Kostenbelastung in Sachen EDV von 145.5 Mio. DM jährlich. Erreicht werde dieser Betrag, wenn eine flächendeckende Ausstattung der Ämter erreicht sei.

Wie steht es nun mit dem 'objektivierbaren Nutzen'? Sicheres Ergebnis des Technikeinsatzes in Kombination mit Änderungen der Ablauforganisation wären Rationalisierungseffekte, so wurde prognostiziert, die zu Personaleinsparungen genutzt werden könnten. Vor allem in der Leistungsabteilung sollte sich das bemerkbar

machen. "Durch die Änderung der Ablauforganisation und die in Verbindung damit eingesetzte Informations- und Nachrichtentechnik bei der Leistungsgewährung kann die Zahl der Zusatzkräfte mittelfristig um ca. die Hälfte reduziert werden" (Horn & Partner und ADV/ORGA 1983, S.368). Das summiert sich auf 40 Mio. DM Einsparung jährlich. Ohne große Begründungsmühe war damit schon einmal ein ansehnlicher Betrag errechnet. Und da eine 'objektive' Kosten-Nutzen-Rechnung anscheinend nach Gutachtermeinung darin besteht, solange nach einem vorzeigbaren Nutzen zu suchen, bis man fündig geworden ist, wird die Mühe auch bald belohnt. "Um die laufenden Kosten für die Investitionen in Informations- und Kommunikationstechnik pro Jahr zu kompensieren", so heißt es in entwaffnender Offenheit zum weiteren Verfahren, "sind weitere 105.5 Mio. 'Nutzen' erforderlich" (ebd.). Bei dieser klaren Vorgabe ist der Erfolg schon programmiert. Zu diesem Behufe werden aber erst einmal die Kosten in handlichere Portionen zerkleinert, indem die verbleibende Kostenbelastung pro Arbeitsamt umgerechnet wird. "Nach einer Break-Even-Point-Betrachtung müßte demnach im Durchschnitt pro Arbeitsamt monatlich ca. 60.500 DM 'Nutzen' zusätzlich erzielt werden" (ebd.). Das sieht doch schon viel bewältigbarer aus. Große Mühe, die Erzielbarkeit solcher Kleinbeträge zu belegen, ist kaum noch notwendig. Argumentationen, die plausibel erscheinen, reichen da schon aus: "Allein durch Vermeidung von Überzahlungen in den Bereichen Alg/Alhi-Uhg, KG, BAB etc. dürfte der größte Teil dieser Summe erzielt werden. Hinzu kommen Einsparungen bei Fördereinzug und vermeidbare Zinsverluste" (ebd.). Wie man deutlich merkt, waltet hier das "Vorsichtsprinzip", worauf die Gutachter ausdrücklich aufmerksam machen. Es beschert uns, präziser kalkuliert, just den Betrag an 'Nutzen', der fehlt, um die rechnerische Bilanz auszugleichen. Die Suche war erfolgreich, das Resultat kann verkündet werden: "Das Ergebnis zeigt, daß ein Nutzen zu erwarten ist, der die Kosten kompensiert, ohne daß zur Argumentation auf nicht objektivierbare Nutzenkategorien zurückgegriffen werden muß" (ebd. S.369). Falls es not tut, stehen sie dann immer noch zur Verfügung. Zum großen Erstaunen sind sie praktischerweise teilweise auch noch quantifizierbar. Durch DV-gestützte Verfol-

gung von Schwarzarbeit, die einen volkswirtschaftlichen Schaden von jährlich ca. 30-40 Mrd. DM verursacht, könnten nämlich "Einsparungen erzielt werden, die das Investitionsvolumen um ein Vielfaches übersteigen" (ebd.). Alles in allem wird resümierend festgestellt: "Auf der Grundlage der dargestellten Kosten und des vorsichtig objektivierten Nutzens sind die vorgeschlagenen Investitionen bereits vertretbar. Darüber hinaus wird eine wesentliche Steigerung der Effektivität erwartet. Die Effektivitätsmerkmale sind allerdings nur äußerst schwierig in 'DM' bewertbar. Zusammen mit den übrigen nicht-objektivierbaren Nutzenkomponenten geben sie allerdings den Ausschlag und sorgen langfristig für eine Amortisation" (ebd. S.372).

Das Gutachten mitsamt seiner Kosten-Nutzen-Analyse war offensichtlich ausreichend, um die Bundesanstalt für Arbeit für die folgenden sechs Jahre vom Druck einer neuen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu befreien. Das Gutachten hatte seinen Sinn erfüllt. Gestärkt wurden die Kräfte, die schon vorher für eine Beschleunigung der Gangart in Sachen Technikimplementierung plädiert hatten. Nochmals unterstrichen wurde die Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit der Technisierung, und als Zugabe erfolgte schließlich noch die Absegnung ihrer Wirtschaftlichkeit. Dabei war die Überzeugungskraft der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei den interviewten Vorstandsmitgliedern der Bundesanstalt für Arbeit - wiederum quer zu den Bänken - nicht sehr hoch. Als der Arbeitgebervertreter das Gutachten und insbesondere die Teile zur Kosten-Nutzen-Analyse gelesen hatte, "was also die Spezialisten, die nun ja auch in Betrieben solche Dinge machen, meinten sagen zu können, war das nicht von einer derart beglückenden Informationsträchtigkeit, daß ich mir etwas davon versprochen hätte, das dauernd fortzuschreiben". Das führte die Selbstverwaltungsgremien nun allerdings nicht dazu, eine aussagekräftigere Untersuchung zu fordern, was angesichts der Oberflächlichkeit des Gutachtens nahe lag. Der Nachweis der Wirtschaftlichkeit und Effektivität war im Grunde unwichtig. Ein Beiwerk mit geringem Aussagewert für Kenner, eine nützliche Argumentationsstütze, den ohnehin beschlossenen Weg weiter fortzusetzen. Auch ein anders

ausgefallenes Ergebnis hätte zumindest den Arbeitgebervertreter im Vorstand nicht von der bisherigen Linie abgebracht. Und er spricht sicher nicht ohne Grund im Plural: "Wir hätten das, was wir gemacht haben, auch so weitergemacht".

Es zeigt sich also, daß die erste Wirtschaftlichkeitsberechnung, die am Kindsbett des großen Technisierungsschubs stand, überwiegend legitimatorische Funktion hatte. Das Horn & Partner-Gutachten entpuppt sich bei näherem Hinsehen als potemkinsches Dorf, als bloße Fassade formaler Rationalität. Daß dieses Gutachten als allgemein anerkannte Entscheidungsgrundlage firmieren konnte und nicht hinterfragt wurde, ist nur mit der überwältigenden Suggestivkraft des Computermythos zu erklären. Auch hier wirken wieder "Treu und Glauben" unter dem Schutz der Legitimationsfassade einer Wirtschaftlichkeitsberechnung, die mit der Aura einer professionellen Beratungsfirma versehen und in einer für die an dem Spiel Beteiligten verständlichen Sprache gehalten ist. Kurz: Rationalitätssemantik (Türk 1989).

Bis ins Jahr 1988/89 hielt die Ruhe an. Dabei gab es in den Jahren dazwischen immer wieder Äußerungen und Zwischenrufe zu diesem Thema, die Anlaß für eine kritische Überprüfung hätten sein können. Material lieferten teilweise BA-Repräsentanten selbst. 1986 erklärte etwa Präsident Franke, der jährliche Mietkostenaufwand für Hardware werde sich im Endausbaustand auf 300-350 Mio. DM belaufen (Neue Presse Hannover, Okt. 1986). Dieser Betrag liegt immerhin um das Doppelte über dem in dem eben besprochenen Gutachten genannten. Dazwischen liegen gerade drei Jahre. Soweit uns bekannt, wurde diese Zahl - deren Zustandekommen auch nicht weiter erläutert wurde - von niemandem kritisch aufgegriffen und mit den ursprünglichen Planungsansätzen konfrontiert. Keine Partei der Selbstverwaltung hatte daran offensichtlich Interesse. Noch galt der "Terminalisierungsgrad", also die Ausstattung der Arbeitsplätze mit Bildschirmen, als zuverlässiger Indikator für die Modernität einer Verwaltung. Hohe Kosten waren eher Ausdruck hoher Innovationsfähigkeit und Risikobereitschaft einer Verwaltung, signalisierten, daß man die Zeichen der Zeit erkannt habe und gerade im Zeichen angespannter öffentlicher Haushalte die Prioritäten richtig zu setzen wisse.

Mittelfristig, da war man sich sicher, werde der Einsatz sich auch finanziell wieder auszahlen. Decker begründete 1986 etwa die Stellung der Bundesanstalt für Arbeit als "progressiver Anwender von Informationstechnologie" in einem programmatischen Artikel folgendermaßen:

"Die bisherigen Investitionen der Bundesanstalt für Arbeit für den Aufbau einer leistungsfähigen informationstechnischen Infrastruktur sind beeindruckend:

- In 146 Arbeitsämtern wurden Rechenzentren aufgebaut: die Hauptämter und der überwiegende Teil der Nebenstellen wurden mit Bildschirmen ausgerüstet.
- Ca. 10.000 Bildschirmarbeitsplätze wurden eingerichtet (Jahresmietwert einschließlich Hintergrundcomputer ca. 100 Mio. DM).
- Ca. 1100 Mitarbeiter (Kräfte aus den Fachabteilungen und DV-Fachkräfte) wurden in der Nutzung und im Umgang mit den neuen Techniken geschult" (Decker 1986, S.233).

Von den Effekten des Technikeinsatzes bei der Qualität und Menge der Aufgabenerledigung wird nicht gesprochen. Die Fortschrittlichkeit der Bundesanstalt für Arbeit begründet sich über die installierte technische Infrastruktur, über den Schulungsaufwand und über die Kosten. Was Arbeit macht und Geld kostet, muß auch Vorteile bringen<sup>222</sup>. Die beiläufige Mitteilung, der Mietaufwand für Hardware belaufe sich mittlerweile auf 100 Mio. DM erregte kein Aufsehen. Dabei wurde diese Größenordnung im Gutachten von Horn & Partner als Kostenbelastung im Endbau angegeben. Von dieser Situation war man 1986 noch weit entfernt.

Kritische Kommentare gab es zu dieser Zeit vor allem aus dem wissenschaftlichen Bereich. Grimmer u.a. veröffentlichten zwischen 1984 und 1987 Ergebnisse ihrer Untersuchungen zu den Auswirkungen der IuK-Techniken auf die Arbeitsvermittlung. Die hierin beschriebenen Effekte bezüglich erhoffter bzw. befürchteter Rationalisierungs- bzw. Zeitgewinne waren für die Verwaltung ernüchternd. Zwar seien einzelne Funktionen wie das Ausdrucken von

<sup>222</sup> Man stelle sich eine entsprechende Mitteilung vor, die mit Personalkosten argumentierte: "Die bisherigen Investitionen der Bundesanstalt für Arbeit in den Personalhaushalt sind beeindruckend" - so könnte sie lauten. Was Arbeit macht und Geld kostet, muß auch Vorteile bringen. Logisch eine vollkommen parallele Argumentation, in der Wirkung aber für eine öffentliche Verwaltung nahezu selbstmörderisch.



Vermittlungsvorschlägen und Leistungsdaten, das Anschreiben von Stellenbewerbern, die Führung von Vormerklisten und das Führen von Statistiken ganz oder teilweise mechanisiert. Trotzdem sei "bisher davon auszugehen, daß unabhängig von der Arbeitsmarktsituation coArb und micros keine Einsparung, sondern einen höheren Aufwand an Beratung induziert". Nach Aussagen der Arbeitsvermittler "ist bis jetzt im Arbeitsablauf insgesamt kein bedeutsamer technikbedingter Rationalisierungsgewinn feststellbar. Die Arbeiten haben sich nur verändert oder wurden zwischen Vermittlern und A/B-Stellen neu verteilt" (Grimmer 1986b, Bd.3, S.15). Nicht nur, daß die von den Anwendern, externen Gutachtern und der Verwaltung der Bundesanstalt für Arbeit erhofften bzw. versprochenen Rationalisierungsgewinne bis dato nicht eingetreten waren. Auch das Verhältnis von quantifizierbaren Kosten zu Einsparungen fiel zuungunsten der Kosten aus. "Eine quantitative Wirtschaftlichkeitsberechnung", so heißt es bei Grimmer weiter, "welche die einzelnen genannten Kostenstellen exakt ermitteln und ebenso berücksichtigen würde wie den bis jetzt monetär faßbaren Nutzen, könnte vermutlich nicht nur deutlich machen, daß - wie bei der Implementation von DV-Systemen regelmäßig - ursprüngliche Kostenschätzungen weit übertroffen wurden, sondern auch aufzeigen, daß die informationstechnische Unterstützung der Arbeitsvermittlung sehr kostenaufwendig ist, quantifizierbare Kosten jedenfalls quantifizierbare Einsparungen weit übertreffen" (ebd. S.16). Zwar konzidiert Grimmer durchaus, daß eine auf monetäre Größen beschränkte Wirtschaftlichkeitsanalyse nur beschränkt aussagefähig ist und keine ausreichende Grundlage für eine Gesamtbeurteilung des coArb-Systems bietet. Sie trage aber dazu bei, "Wirkungszusammenhänge aufzudecken und hat ein Gesichtspunkt in der Bewertung verwaltungspolitischer Maßnahmen zu sein" (Grimmer 1987, S.284).

Die kritischen Kommentare von Grimmer u.a. zur Wirtschaftlichkeit des coArb-Verfahrens blieben innerhalb der Bundesanstalt für Arbeit weitgehend ohne Resonanz. Seit 1988 begann sich allerdings die Situation zu ändern. Das Thema Wirtschaftlichkeit und Kostentransparenz wurde neu entdeckt. Auf Initiative des

Vorstandes der Bundesanstalt für Arbeit wurde im Frühjahr 1988 die Unternehmensberatungsfirma Diebold beauftragt, eine Standortbestimmung des Technikeinsatzes vorzunehmen und ein Konzept zur Weiterentwicklung und Gestaltung der Informationsverarbeitung in der Bundesanstalt für Arbeit auszuarbeiten. Zeitparallel führte der Bundesrechnungshof eine Prüfung zum bisherigen Stand des Technikeinsatzes durch. Anlaß beider Begutachtungen waren nicht mehr übersehbare Mängel in der Organisation der Datenverarbeitung, unterschiedliche Entwicklungsstände der einzelnen Verfahren in den verschiedenen Anwendungsgebieten, Unklarheiten über deren Integration und nicht zuletzt eine in hohem Maße intransparente Kostenentwicklung.

Die Gutachten, insbesondere der Prüfbericht des Bundesrechnungshofes, lassen an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig. Kennzeichnend für die Organisation der Datenverarbeitung sei, so der Bundesrechnungshof, eine "starke Zersplitterung der Zuständigkeiten". Nicht weniger als zehn verschiedene Unterabteilungen der sieben in der Hauptstelle angesiedelten Abteilungen seien mit Fragen der Hardware, Software und Koordination befaßt. "Durchführung und Durchsetzung von Entscheidungen werden durch zahlreiche Arbeitskreise und Fachausschüsse erschwert. Organisatorische Mängel sind verantwortlich dafür, daß ein effektives Zusammenwirken zwischen Planung und Koordination von Maßnahmen im Hard- und Softwarebereich nicht gewährleistet ist." Die Schlußfolgerung ist entsprechend: "Der Bundesrechnungshof hält (...) die Organisation der Informationsverarbeitung für unwirtschaftlich und unzweckmäßig" (Bundesrechnungshof 1989b, S.55). Maßnahmen zur Beseitigung der offenkundigen Schwachstellen werden dringend angeraten.<sup>223</sup>

Auch hinsichtlich der Wirtschaftlichkeitsprüfungen wird an kritischen Kommentaren nicht gespart. Das Diebold-Gutachten und der

<sup>223</sup> Diese Kritik an der Organisation der Datenverarbeitung in der Hauptstelle der BA teilt auch der Arbeitgebervertreter im Vorstand. Auch für ihn ist "die Organisationsstruktur in der Spitze, also die Stabsstellen, die sich mit dem Thema befassen, nicht optimal. Da spielen zu viele Leute mit und keiner ist da, sag ich jetzt mal ganz kritisch, der das wirklich ernsthaft formuliert".



Bundesrechnungshof kommen uni sono zu der Einschätzung, daß "der Einsatz der Informationsverarbeitung noch zu wenig von Kosten/Nutzen- bzw. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen gelenkt (wird)" (Diebold 1988a, S.249). Reklamiert wird besonders, daß keine Projektkostenabrechnung für die Software-Entwicklung vorgenommen wird, Ausschreibungen von Hard- und Software-Aufträgen faktisch immer auf eine Vergabe an Siemens und Nixdorf hinausliefen, keine Leistungsverrechnung entsprechend der Hardware-, Netzinfrastuktur-Inanspruchnahme vorgenommen wird, so daß die faktischen Produktionskosten für einzelne Anwendungssysteme nicht transparent würden (ebd.). Der Bundesrechnungshof vermißt Wirtschaftlichkeitsberechnungen bei der Beschaffungspolitik von Hardware ebenso wie bei der Software-Entwicklung. Die Skepsis ist so groß, daß ernsthafte Zweifel geäußert werden, ob insbesondere die Programmpflegearbeiten "bei den umfangreichen und komplexen Programmen der Bundesanstalt für Arbeit über Jahre hinaus noch zu leisten" seien (BA 1989, S.19). Die massive Kritik wird seitens des Bundesrechnungshofs mit einer Auflage verbunden, die für die Zukunft noch einigen Anlaß zur Diskussion liefern dürfte. "Außerdem", so heißt es in dem Bericht weiter, "wird die Bundesanstalt für Arbeit eine Kosten-Nutzen-Untersuchung zu erarbeiten haben, in welcher dargelegt wird, ob der eingeschlagene Weg der Bundesanstalt für Arbeit aus Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten gerechtfertigt ist" (ebd.). Das Ergebnis dieser Untersuchung steht bis heute aus.

Die (Wieder-)Entdeckung von Wirtschaftlichkeits- und Kostengesichtspunkten bei der Einführung von IuK-Techniken ist kein BA-spezifischer Erfahrungs- und Lernprozeß. Nicht nur unter den "Betroffenen", sondern auch in Managementkreisen macht sich Unzufriedenheit über die bisherigen Wirkungen der EDV breit, "die aufgrund mangelnder Flexibilität/Effizienz bei wachsender Komplexität und abnehmender Überschaubarkeit bisweilen fast als Selbstzweck erscheint" (Klotz/Tiemann 1990, S.593). Zu Beginn des Jahres 1989 sah sich der Geschäftsführer von Diebold zu folgender Bilanzierung der bisherigen Erfahrungen veranlaßt:

"In den Vorstandsetagen macht sich zunehmend Unbehagen über die Entwicklung der Informatik-Kosten breit. Verstärkt wird

dieses Unbehagen noch durch die Erkenntnis, daß die Entwicklungszeiten für DV-Projekte sich immer mehr verlängern. Zu allem Übel ist auch meist der Gegenwert der höheren Kosten nicht erkennbar" (Dernbach, 1989, S.8)

Sein Resümee ist rund herum ernüchternd. "Ob Investitionen in die Informatik durch Kosteneinsparungen in anderen Bereichen kompensiert werden oder ob es gelingt, Marktanteile dazu zu gewinnen und damit den Nutzen aus höherem Umsatzvolumen zu erzielen, ist nicht immer erkennbar" (ebd.). Hauseigene Untersuchungen von Diebold hätten nämlich ergeben, daß die Marktposition und Gewinnsituation von Unternehmen sich keineswegs über Investitionsleistungen in Datenverarbeitung erklären ließen. "Das Unbehagen der Unternehmensleitungen über die Kostenentwicklung," gesteht er leicht zerknirscht ein, "ist vor diesem Hintergrund also nicht ganz unberechtigt (...) Die Frage nach der Innovationsbremse Informatik wird dabei zu Recht gestellt. Eine Renovierung an 'Haupt und Gliedern' scheint angebracht" (ebd.).<sup>224</sup>

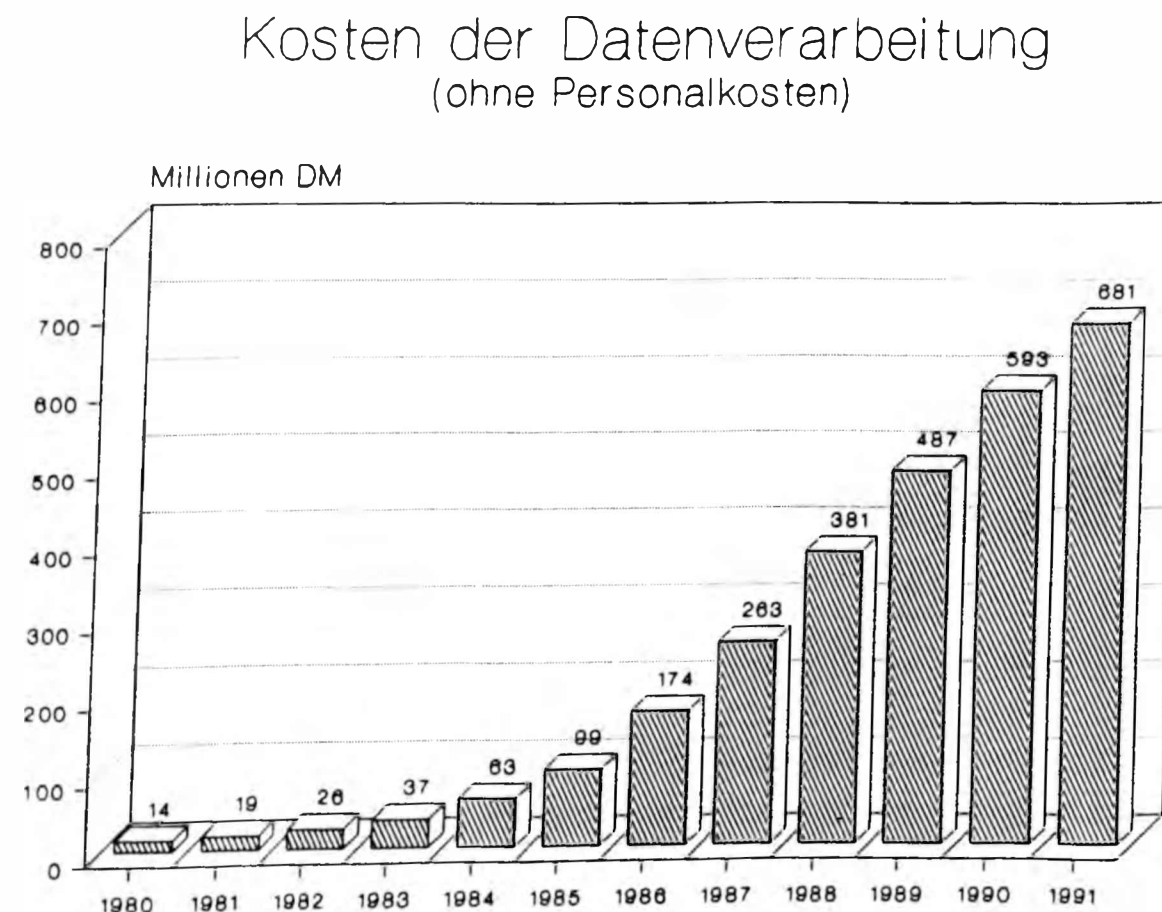
Diese ernüchternde Einsicht scheint, wenn auch langsam, bei den Fachverantwortlichen einzukehren. So gestand Petersen Anfang 1989 in einem bilanzierenden Artikel zum Stand der Informationsverarbeitung in der Bundesanstalt für Arbeit ein, "daß die nach wie vor hoch gesteckten Erwartungen sich weder im Umfang noch in der zeitlichen Vorstellung erfüllen" (Petersen 1989, S.6). Nach den bis dato vorherrschenden Hosianna-Berichten wahrhaft neue Töne. Eine Renovierung an Haupt und Gliedern wie sie Diebold fordert, oder gar eine Umkehr des eingeschlagenen Weges ist aber trotzdem nicht erkennbar.

Die massiv vorgetragene Kritik an unzureichender Kostentransparenz und Wirtschaftlichkeitsprüfungen dürfte mit Anlaß gewesen sein, daß in dem bereits zitierten Artikel von Petersen zum ersten Mal eine Übersicht über die Kosten der Datenverarbeitung seit Beginn der 80er Jahre veröffentlicht wurde. Die darin deutlich werdende Kostendynamik ist wahrhaft atemberaubend. Danach

<sup>224</sup> Vgl. hierzu weitere Belege in Kapitel III.1; insb. den Artikel in der Computerwoche (2.2.1990, S.11): "Kosten-Nutzen-Relation spielt bei DV-Investitionen eine immer größere Rolle: Hersteller und Händler suchen Meßlatte für den DV-Nutzen".

betrugen die Aufwendungen 1980 noch knapp 14 Mio. DM jährlich, acht Jahre später, also 1987 bereits 263 Mio. DM. In den beiden folgenden Jahren stiegen die Kosten weiter exponentiell an. Für 1988 wurden ca. 380 Mio., für 1991 nicht weniger als 681 Mio. DM veranschlagt.

Schaubild: Die Kosten der Datenverarbeitung



Petersen 1989, Haushalt 1990 und 1991

Dabei sind in diesen Kosten noch längst nicht alle Aufwendungen enthalten, die eigentlich hinzuzurechnen sind. Das gilt z.B. für die Personalkosten. Allein dieser Posten steigert die Aufwendungen noch einmal um eine beträchtliche Summe. Nach den uns zur Verfügung stehenden Zahlen waren 1990 1952 Beschäftigte der Bundesanstalt für Arbeit unmittelbar mit DV-Fragen befaßt (ohne Dienststellen in den neuen Bundesländern) (vgl. BA 1990, S.85). Legt man den Kostensatz von 100.000.-DM p.a. für BA-interne DV-Beschäftigte zugrunde<sup>225</sup>, ergeben sich zusätzliche Kosten in Höhe von annähernd 200 Mio. DM jährlich.

Nicht berücksichtigt sein dürften auch noch eine ganze Reihe weiterer Kosten: Größere Aufwendungen für bauliche Maßnahmen, direkte und indirekte Fort- und Weiterbildungskosten für die Beschäftigten<sup>226</sup>, Energiekosten, etc.. Kurzum: Die veröffentlichten Zahlen stellen eher die untere Grenze der Kostenentwicklung dar. Die faktischen direkten und indirekten Aufwendungen für die Informationstechnik dürften sich im Jahr 1991 auf mindestens 900 Mio. DM jährlich belaufen.

Wenn wir der Anschaulichkeit halber eine fiktive alternative Verwendungsrechnung aufmachen, ergibt sich, daß mit dem ausgewiesenen Betrag von 681 Mio. DM des Jahres 1991 nicht weniger als 12.381 zusätzliche Planstellen finanzierbar wären (berechnet auf der Basis der durchschnittlichen Kosten pro Planstelle in der Bundesanstalt für Arbeit; 1990 ca. 55.000.-DM p.a.).<sup>227</sup>

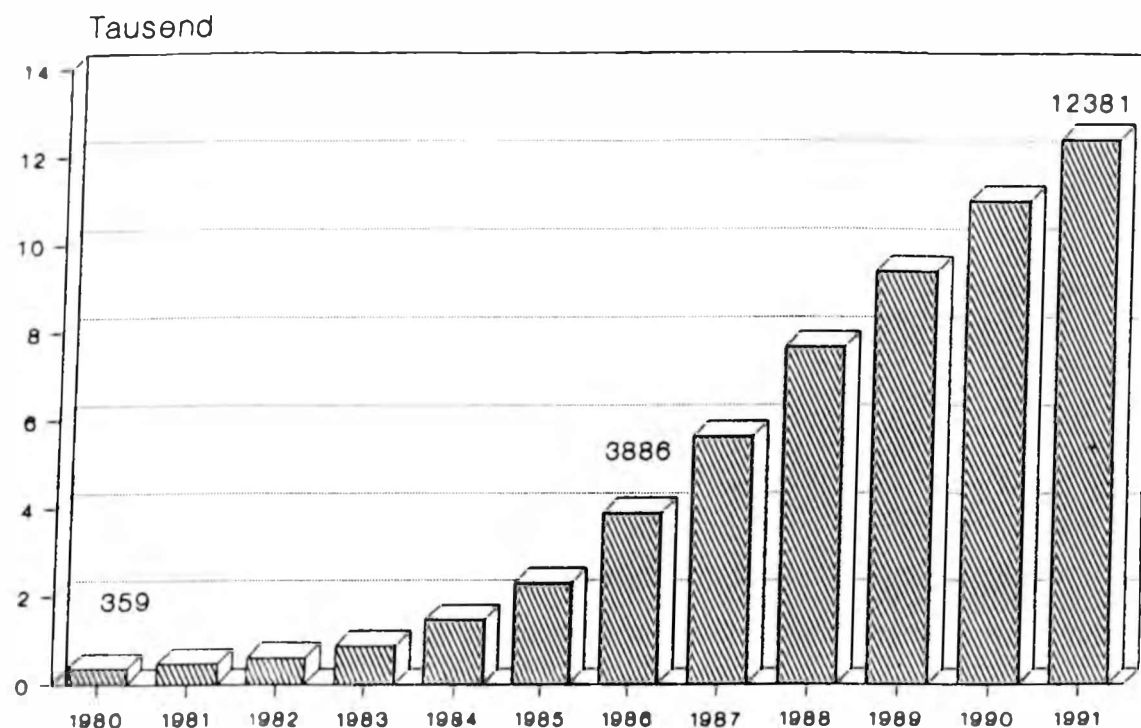
<sup>225</sup> Das Gutachten von Horn & Partner u. ADV/ORGa ging schon 1983 von 85.000.-DM pro Jahr aus.

<sup>226</sup> 1988 nahmen nach Vorausschätzungen der Verwaltung ca. 17.000 Beschäftigte an Schulungsveranstaltungen zur EDV teil. 1987 waren es noch 7.600 Teilnehmer/innen (siehe Prot. des Ausschusses für Personalwesen, Organisation und Informationsverarbeitung vom 1.12.1987). Im Haushaltsentwurf für 1990 sind für Kosten im Zusammenhang mit der EDV-Fortbildung (Lehrgänge, Reisekosten, Vergütungen, Honorare) ca. 7 Mio. DM vorgesehen.

<sup>227</sup> Eckertz äußerte gar die ketzerische Vermutung: "die Kosten der Installation und Unterhaltung eines elektronischen Informations- und Kommunikationssystems in der Arbeitsvermittlung (wäre) vermutlich nicht geringer, als es die einer ausreichenden Personalvermehrung gewesen wären" (Eckertz 1989, S.3).

Schaubild: Alternative Mittelverwendung der DV-Kosten in Planstellen

## Alternative Mittelverwendung der DV-Kosten in Planstellen



Eigene Berechnung

Trotz der nunmehr veröffentlichten Globalzahlen bleibt die Kostentransparenz weiterhin unbefriedigend. Nur mit Mühe läßt sich rekonstruieren, wie sich die Planungsansätze für einzelne Verfahren und Anwendungen im Laufe der Zeit erhöht haben. Für das coArb-Verfahren kann man immerhin feststellen, wie sehr die ursprünglichen Planungsansätze überzogen wurden. Laut Grimmer ging die Bundesanstalt für Arbeit 1979 von Mietkosten für das coArb-Verfahren im Endausbaustadium von 50 Mio. DM jährlich aus (Grimmer 1986b, Bd.3, Fußnote 25. Er bezieht sich auf die Beratungsvorlage des Vorstandes vom 25.4.1979). Horn & Partner und ADV/ ORGA veranschlagten 1983 67.2 Mio. DM. In der Vorhabengesamtplanung des Jahres 1988 lag dagegen der Ansatz bereits bei 170.64

Mio. jährlich, eine Überziehung des ursprünglichen Ansatzes um mehr als 300 Prozent. Bei anderen Einzelverfahren lassen sich für uns entsprechende Rekonstruktionen leider nicht vornehmen. Wir sind dabei aber in guter Gesellschaft. Auch das Diebold-Gutachten reklamiert die Intransparenz der Kostenentwicklung von einzelnen Anwendungsverfahren.

Wie schnell die Planungen - nach oben - korrigiert werden, zeigt sich beispielhaft auch am Planungsansatz für die Gesamtzahl von Bildschirmarbeitsplätzen. Im "Zwischenbericht zum gegenwärtigen Stand und zur weiteren Entwicklung der EDV-Vorhaben in der BA" von 1985 wird noch davon gesprochen, im Stadium des Endausbaus sollten 20.800 Bildschirmarbeitsplätze eingerichtet sein. Im Laufe von drei Jahren wurde diese Zahl um nicht weniger als 10.000 Bildschirmarbeitsplätze erhöht. Im Gutachten von Diebold vom Okt. 1988 werden als Planungsgröße 30.000 Bildschirmarbeitsplätze genannt (Diebold 1988a, S.123), und auf der Basis der Vorhabengesamtplanung vom Nov. 1988 errechnet sich eine Zahl von 31.223 Bildschirmarbeitsplätzen.<sup>228</sup> Auch dies dürfte noch nicht das Ende sein. 1989 waren annähernd 20.000 Bildschirme installiert, nach dem derzeit anvisierten Endausbaustand von 30.000 Bildschirmarbeitsplätze also zwei Drittel. Sollte es dabei bleiben, was kaum anzunehmen ist, da insbesondere im Leistungsbe- reich in keiner Weise abgeschätzt werden kann, wieviele Bildschirmarbeitsplätze tatsächlich benötigt werden (derzeitige Orientierungsgröße 1 Bildschirm für 2 Beschäftigte), müßte sich allein schon aufgrund der erhöhten Anzahl von Bildschirmarbeits- plätzen ganz niedrig gerechnet (1200.-DM/Monat) die finanzielle Jahresbelastung um 144 Mio. erhöhen. Man nähert sich damit lang- sam aber stetig der Milliardengrenze.

Konsequenzenreich sind nicht nur überschrittene Ansätze für Ein- zelverfahren und immer weiter nach oben korrigierte Zahlen an

<sup>228</sup> Eine gewisse Verwirrung scheint dabei auch in der BA-Spitze selbst zu herrschen. Petersen nennt in seinem Artikel noch die Zahl von 25.000 BSA und bezieht sich dabei auf das 1988 erschienene Buch "Informationsverarbeitung in der Bundesanstalt für Arbeit" von H.-H. Schaper. Die Zahlen veralten offen- sichtlich schneller als die Abteilungsleiter der Hauptstelle schreiben.

notwendigen Bildschirmarbeitsplätzen. Obwohl ein Gutteil der technischen Infrastruktur mittlerweile installiert und damit die Grundausstattung der Ämter gewährleistet ist, ist nicht zu erwarten, daß die Kostenkurve mittelfristig stark abflacht. Noch ist ein Abschluß der Anwendungsentwicklungen ebensowenig in Sicht wie eine Integration der verschiedenen Verfahren. Einzelne Verfahren, wie etwa coLei, müssen wegen Überalterung komplett neu programmiert werden, bei COMPAS und coArb steht die Entwicklung und Einführung weiterer Funktionen noch aus, in verschiedenen Fachgebieten sollen zusätzliche Aufgabengebiete technisch unterstützt und in das COSIMA-Konzept eingebunden werden. Die Ausstattung und Integration von Bildplattensystemen ist noch ungeklärt usw. usw.. Zurecht schreibt deshalb Petersen: "Bei der allgemein fortschreitenden Durchdringung mit Informationstechnologie wird die Komplexität der Anwendungen weiter zunehmen, der Planungs- und Realisierungsaufwand für integrierte und immer umfassendere Lösungen trotz Verbesserungen in der Software-Umgebung steigen (...). Das hat zur Folge, daß die Investitionen in Software noch weiter zunehmen. Software-Entwicklung bleibt trotz verbesserter Werkzeuge und entgegen vielfach anders lautenden Beteuerungen der Hersteller in absehbarer Zukunft arbeitsintensiv und daher teuer" (Petersen 1989, S.6)<sup>229</sup>.

Die Feststellung, daß Software-Entwicklung arbeitsintensiv und teuer ist und bleibt, darf nicht nur auf die Entwicklung neuer Systeme und Anwendungen bezogen werden, sondern mehr noch auf die Pflege, Wartung und Optimierung bereits laufender Programme. Im Verhältnis hierzu sind DV-Anwendungen geradezu billig. Nach Untersuchungen des Massachusetts Institute of Technology (MIT) kommt auf jeden Dollar Investition für Software-Neuentwicklung neun Dollar Pflegeaufwand über den Lebenszyklus des Produkts (Computerwoche Nr. 48/89, vom 24.11.1989, S.18). Das Vorprü-

<sup>229</sup> Vgl. die jüngst in der Computerwoche referierte Studie über die Enttäuschungen, mit Hilfe von sog. CASE-Werkzeugen (Computer Aided Software Engineering) die Software-Kosten in den Griff zu bekommen. "Erschreckende Bilanz: Trotz CASE keine Software-Vorteile", so lauten Titel und Tenor des Berichts, der sich auf eine Unternehmensbefragung stützt (vgl. Computerwoche, 6.3.1992, S.1f).

fungsamt der Bundesanstalt für Arbeit geht davon, daß 80 Prozent der Software-Entwicklungskosten auf die spätere Programmpflege entfallen, die - bei einer Programmentwicklung durch externe Kräfte - ebenfalls wieder von Externen mit entsprechend hohen Kostensätzen vorgenommen werden müsse.<sup>230</sup> Angesichts dieser Entwicklung werden starke Zweifel geäußert, ob dies überhaupt noch finanzierbar sein wird (siehe Bundesrechnungshof-Prüfbericht 1990).

Zusammengefaßt bedeutet dies: Der Zenit der Kostenentwicklung ist noch längst nicht erreicht, ja noch nicht einmal in Sicht. Die bereits jetzt jährlich anfallenden Kosten belaufen sich auf atemberaubende Beträge. Je höher sie werden und je deutlicher sich zeigt, daß diese Entwicklung irreversibel ist und die Finanzen der Organisation dauerhaft belasten wird, desto schärfer wird die Frage nach den Rationalisierungs- und Effizienzgewinnen des Technikeinsatzes gestellt werden.

Die Verbote dieser Diskussion sind bereits zu hören. Der Bericht des Bundesrechnungshof spricht schon eine deutliche Sprache und in dem Diebold-Gutachten wird ausdrücklich moniert, daß "für die Projektbegründungen Rationalisierungseffekte nicht ermittelt" werden (Diebold 1988a, S.249). Bei den Begründungen für den Technikeinsatz würden "Servicequalität, Arbeitserleichterungen und die verbesserte Unterstützung für die Anwender" herausgestellt, während "Rationalisierungseffekte (z.B. in Form von Zeit- und Kosteneinsparungen) i.a. nicht rechenbar gemacht und dementsprechend die Verfahren - zumindest nicht bewußt - in dieser Richtung weiter entwickelt (werden)" (ebd.).

Damit ist die zweite Seite der Scherenbewegung angesprochen, in

<sup>230</sup> Nach Angaben der Bundesanstalt werden 35 Prozent der Arbeitskapazitäten im Bereich der Pflege und Weiterentwicklung des coLei-Verfahrens (computer-unterstützte Leistungsgewährung) für die laufende Anpassung des Systems an die gesetzlichen Veränderungen verbraucht, weitere 35 Prozent für die reine Verfahrenspflege, 15 Prozent für die Verfahrensqualifizierung und die restlichen 15 Prozent stehen für die Fortentwicklung des dezentralen coLei-Verfahrens zur Verfügung, auf dem die Zukunft gründen soll.

die sich die Bundesanstalt für Arbeit manövriert hat: Dramatisch steigende Kosten auf der einen Seite bei gleichzeitig ausbleibenden Zeit- und Kosteneinsparungen andererseits. Bekanntermaßen hat die Bundesanstalt für Arbeit die Notwendigkeit und die Zielsetzungen des Technikeinsatzes dreifach begründet: Verbesserte Servicequalität, verringerte Arbeitsbelastung und schließlich auch effizientere Aufgabenerledigung. Die Rangreihe der Zielsetzungen wurde bewußt flexibel gehalten. Kosteneinsparungen oder Personaleinsparungen standen nicht im Zentrum, gleichwohl wurde die Hoffnung auf wenn nicht gezielt und absichtsvoll herbeigeführte, so doch quasi beiläufig eintretende Rationalisierungseffekte durch die BA-Verantwortlichen gezielt genährt und nie aufgegeben. Je nach Anlaß und Gesprächspartner wechselte dementsprechend auch die Rangreihe der angestrebten Effekte. Aus dem Set der Zielsetzungen und Begründungsstränge wurde der jeweils passende nach vorne geschoben, um so die notwendige Unterstützung für die Investitionsentscheidungen bzw. die Akzeptanz der Maßnahmen zu sichern.

Die Bundesanstalt für Arbeit hielt also durchaus gegenüber der Öffentlichkeit, den Kontrollinstitutionen und den Beschäftigten in den Ämtern daran fest, daß die IuK-Technologien ihrem Nimbus als Rationalisierungsinstrument Ehre machen und im Ensemble mit Qualitätsverbesserungen bzw. verbesserten Arbeitsbedingungen zu Zeitgewinnen führen werde, die sich ggf. auch in Personaleinsparungen niederschlagen könnten. Alle drei Zielsetzungen waren und blieben im Spiel. Nun beginnt sich aber dieses, im Rahmen der Legitimations- und Akzeptanzbeschaffung sehr erfolgreiche und flexible Hantieren mit Zielen zu rächen. Aufgeschreckt durch die Kostendynamik greifen sich jetzt die vorher zur Legitimationsbeschaffung eingespannten Institutionen die Zielebene heraus, die ihnen angesichts der nicht enden wollenden Kostenspirale am problematischsten erscheint: Die versprochenen Effizienz- und Rationalisierungsgewinne.

Damit kommen die Verantwortlichen in der Verwaltung der Bundesanstalt für Arbeit ebenso in Zugzwang wie die Gremien der

Selbstverwaltung, die diese Technikkur empfohlen hatten und sich als Promotoren verstanden. Der Vorwurf mangelnder Kontrolle fällt auf sie selbst zurück. Gemeinsam angegriffen werden die Reihen geschlossen. Am deutlichsten formuliert das der Arbeitgebervertreter im Vorstand. Die Erwartung von Rationalisierungsgewinnen durch die EDV, die sich auch noch in Personalverringerungen umsetzen ließen, mußte nolens volens korrigiert werden. "Inzwischen wissen wir, daß wir durch die EDV überhaupt kein Personal einsparen, jedenfalls kurz- und mittelfristig überhaupt nicht, eher mehr brauchen. Das was in bestimmten Bereichen an Entlastungseffekten eintritt, (kommt) an anderer Stelle sofort wieder hinzu. Zu sagen, wir fahren den Personalkörper quantitativ runter, ist offensichtlich undenkbar". Die Erfahrung lehrte bisher nur eines: "Überall wo wir EDV hinlegen, wächst die Personalanforderung, aus gutem Grund". Deshalb findet er auch die von der Verwaltung in Aussicht gestellte Verringerung des Personals um 2500 Stellen "nicht so richtig nachvollziehbar".<sup>231</sup> Personaleinsparungen seien nun aber gerade der Punkt, auf den "uns der Bundesrechnungshof dauernd festnageln will". Nicht ohne Grund benutzt er häufig den Plural. Selbstverwaltung und Verwaltungsspitze der Bundesanstalt für Arbeit stehen beide gleichermaßen in der Schußlinie.

Die nächstliegende Strategie der Schadensbegrenzung liegt darin, zu leugnen, daß es jemals ein Ziel des Technikeinsatzes war, Effizienzgewinne zu erzielen. Entsprechend argumentiert etwa der Arbeitgebervertreter. Rationalisierungseffekte zu erwirtschaften bzw. Personaleinsparungen durch Technisierung möglich zu machen "haben wir nie als primäres Ziel definiert. Ich weiß nicht, haben Sie irgendwo mal so Grundsätze gefunden, die der Vorstand

<sup>231</sup> "Per definitionem" ist für ihn "eigentlich nicht denkbar, daß bei den eigentlichen personenbezogenen Dienstleistungen wesentliche Rationalisierungseffekte rauskommen". Je mehr Informationen etwa ein Berater durch technische Unterstützung in den Beratungsprozess einbringen kann, desto qualitätsvoller, aber auch zeitintensiver werde sie. Deshalb sieht er "in der Berufsberatung und Arbeitsvermittlung praktisch keine Rationalisierungsmöglichkeiten. Etwas mehr sehe ich in der Leistungsabteilung, also in der Berechnung von Arbeitslosengeld, Kindergeld usw. Wenn da mal die echte Sachbearbeitung drin ist, (...) dann mag was drin liegen."



mal beschlossen hat, zu so einer Fundierung der EDV?" Ein Mißverständnis also? Ob dieser Versuch, die massiver werdenden Forderungen abzuwehren, nun endlich Rationalisierungsgewinne vorzuzeigen, auf Dauer erfolgreich sein wird, darf bezweifelt werden. Eingeklagt werden die nämlich nicht nur von hierzu berufenen Institutionen wie dem Bundesrechnungshof. Die Reihen der Arbeitgeber sind in dieser Frage keineswegs geschlossen. Der Verbandsvertreter der Arbeitgeber hat im eigenen Lager nicht unerhebliche Schwierigkeiten, seine Position verständlich zu machen. Auch von dieser Seite steht er unter Beschuß: "Ich gebe auch gerne zu, daß wir hier manche ähnliche Frage unserer Personalchefs etwa nicht befriedigend beantworten können, das heißt also nicht zu deren Befriedigung. Die sagen: 'Jetzt haben wir schon so viele Millionen reingesteckt, (...) ja da muß doch irgendwo was zu sehen sein'". Die von ihm dagegen gehaltene Eigengesetzlichkeit und -logik von Dienstleistungsarbeit mit ihren spezifischen Rationalisierungsbarrieren gereicht ihm zwar zur Ehre, dürfte à la longue aber kaum ausreichen: "Wir produzieren eben keine Autos, wo sie eine Werkshalle mit 500 Leuten durch fünf Roboter ersetzen können, die dann punktschweißen und lackieren. Das geht bei uns nicht. Also Dienstleistungen, personenbezogene Dienstleistungen, die bleiben nur in schmalen Grenzen rationalisierbar."

Wir konstatieren mithin eine paradoxe Situation. Die Technisierung der Bundesanstalt für Arbeit wurde eingeleitet, um dem Vorwurf antiquierten Arbeitshandelns zu entgehen. Mit enormem finanziellen Aufwand und unter starkem zeitlichen Druck wurde DV-Technik implementiert, in der Hoffnung, hierüber ließe sich die Verwaltung grundlegend modernisieren und die Legitimationsprobleme der Organisation reduzieren, womit ein wichtiger Beitrag zur langfristigen Bestandssicherung der Organisation geleistet wäre. Qualitätsverbesserungen im Service sollten ihre Akzeptanz bei den Kunden, insbesondere bei den Arbeitgebern verbessern. Verringerung der Arbeitsbelastung sollte die Akzeptanz nach innen, gegenüber den Beschäftigten sichern. Da IuK-Techniken als Rationalisierungsinstrument per se galten, wurde die Hoffnung

und Zuversicht still gehegt und gelegentlich auch verkündet, der ganze Aufwand werde sich auch wirtschaftlich rechnen. Nachdem nun ein Gutteil des Weges gegangen ist, entpuppt sich das Rationalisierungsinstrument EDV als Kostenmoloch, das zu allem Übel nicht einmal das Geld einspielt, das zu seiner Anschaffung und seinem Unterhalt notwendig ist. Gleichzeitig wird man aber auch die Geister nicht mehr los, die man gerufen hatte. Der Mythos der EDV als Rationalisierungsinstrument par excellence, als Allzweckwaffe gegen permanente Personalaufstockungen, beginnt sich gegen diejenigen zu wenden, die mit ihm Politik gemacht haben und ihn nutzten, um die Arbeitsverwaltung einer Technisierungskur zu unterziehen. Nun treten die Controller in Gestalt des Rechnungshofes, des Haushaltsausschusses des Bundestages, von Fraktionen politischer Parteien oder Teilen der Arbeitgeber auf die Bühne und verlangen die Einlösung der Versprechen. Der Mythos möge wahr werden und die DV-Technologie möge sich entpuppen als das, wofür sie alle gehalten haben: als umfassendes Rationalisierungsmittel.

Am Anfang des Technisierungsschubs stand eine Wirtschaftlichkeitsberechnung, die zur Legitimation des forcierten EDV-Einsatzes dienen sollte und auch diente. Jetzt nach einigen Jahren Vollzug der Strategie werden Wirtschaftlichkeitsberechnungen zum gegenteiligen Zweck eingesetzt. Wie man sieht sind Wirtschaftlichkeitsberechnungen für diese Trendumkehr flexibel genug, es kommt nur darauf an, welche Faktoren man stark macht, welche Ziele man hervorhebt. Sicher, es hat sich auch an den harten Daten etwas geändert. Es sind Kosten aufgelaufen, die in den ursprünglichen Kalkülen nicht vorgesehen waren. Wichtiger aber noch: die Wahrnehmung hat sich verändert. Der Mythos hat Blessuren davongetragen und zwar nicht nur in Bezug auf den Aufgabenvollzug der Bundesanstalt selbst, wichtiger noch im institutionellen Umfeld der Organisation insgesamt.

### 3. Das Rationalisierungsdilemma der Bundesanstalt für Arbeit: Ist der EDV-Mythos noch tragfähig? Externalisierung und Organisationsreform als Ausweg? (Ein Ausblick)

Die Arbeitsverwaltung steht damit vor einem kaum auflösbaren Dilemma. Der in den letzten zehn Jahren favorisierte Weg der Maschinisierung bzw. dv-technischen Unterstützung von Verwaltungsaufgaben brachte weder die erhoffte Entlastung auf der legitimatorischen Ebene, noch traten die Rationalisierungseffekte ein, die die einen erhofft, die anderen gefürchtet hatten. Das gilt für die büro- und verwaltungstechnischen Hilfsfunktionen, mehr aber noch für den Kern der qualifizierten Beratungs- und Vermittlungsarbeit. Diese Bereiche erwiesen sich bisher als weitgehend resistent gegenüber technischen Rationalisierungsbemühungen.

Es erscheint uns auch fraglich, ob diese Rationalisierungsbarrieren durch technisch weiterentwickelte Systeme überwunden werden können. Dem steht schon der besondere Charakter der Dienstleistungsarbeit entgegen, wie sie durch die Arbeitsverwaltung erbracht wird. Ihr Gütekriterium besteht darin, "daß weder die Individualität und situative Besonderheit des 'Falles' zugunsten einer allgemeinen Bezugsnorm wegschematisiert werden dürfen, noch umgekehrt die Besonderheiten so maßgeblich werden können, daß auch von Dritten erwartete Normalzustände nicht zustandekommen" (Offe 1984a, S.295). Der spezifische Charakter dienstleistender Arbeit, wie sie gerade von den qualifizierten Vermittlungs- und Beratungsfunktionen der Arbeitsämter erbracht werden, ist demnach der einer synthetisierenden, zwischen Individualität und Norm vermittelnden Tätigkeit. Dabei kann die Vermittlung beider Seiten auch nur als wechselseitige Anpassung der Besonderheit eines Falles und Generalität der Bezugsnorm zustandekommen und nicht in der bloß formellen Subsumtion des Falles unter die Norm. Wenn dem so ist, dann lassen sich daraus prinzipielle Barrieren gegen die Maschinisierung zumindest dieser Art von dienstleistender Arbeit ableiten. Ihr spezifischer Charakter ginge verloren, wenn, wie es bei einem automatischen Abgleich der Profile offener Stellen und BewerberInnen der Fall ist, nach

einer reinen Subsumtionslogik verfahren wird, und die Individualität auf der Strecke bleibt. Nur um diesen Preis ließen sich aber in größerem Umfang Rationalisierungseffekte in den angesprochenen Aufgabenbereichen der Arbeitsämter erzielen. Daß einer Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen Individualität des Falles und vorgegebener Bezugsnorm auch die Bestimmungen des Arbeitsförderungsgesetzes entgegen stehen, die eine Überprüfung und Würdigung "der besonderen Verhältnisse der freien Arbeitsplätze, (der) Eignung der Arbeitsuchenden und deren persönlichen Verhältnisse" ausdrücklich vorschreibt (AFG § 14, 1), sei hier nur am Rande erwähnt. "Dienstleistungsarbeit", so läßt sich noch einmal mit Offe sagen, "steht immer am Schnittpunkt zweier Rationalitäten: der 'industriewirtschaftlichen' Rationalität hoher Zweck-Mittelspezifikation, direkter vertikaler Kontrolle des Arbeitsverhaltens, geringer Dispositionsspielräume und hoher Schematisierung - weil sie abhängige Erwerbsarbeit ist, und der dienstleistungstypischen Rationalität des 'Vermittelns', die ausnutzbare Handlungsspielräume voraussetzt - weil sie Dienstleistung ist" (ebd. S.297). Bisher, soviel bleibt zunächst festzustellen, hat die industriewirtschaftliche Rationalität in Form einer Maschinisierung der Verwaltungsvollzüge nur in begrenztem Umfang Erfolg gehabt. Die Rationalisierungsgewinne der Technisierungspolitik blieben mager.<sup>232</sup>

Das was U.Berger/Offe (1984) mit dem Rationalisierungsdilemma von Dienstleistungsarbeit fassen, bleibt eine treffsichere Analyse auch für unseren Fall. Die institutionelle Organisationsperspektive, wie wir sie hier verwenden (vgl. VI.4), liefert uns eine ergänzende Perspektive auf gleichgelagerte Phänomene. Die Unbestimmtheit des Dienstleistungsbedarfs macht die Rationalisierungsprozesse von Dienstleistungsarbeit unweigerlich macht- und politikoffen (U.Berger 1984) In institutioneller Perspektive strukturieren gesellschaftliche Rationalitätsmythen Spielfeld und Regeln der politischen Spiele. In dieser Perspektive können wir auch das Wachstum von Dienstleistungsarbeit - sei es das Aufkommen spezialisierter Dienstleistungsorganisationen, sei es die Herausbildung von spezialisierten Dienstleistungsstäben in bestehenden

<sup>232</sup> Zu den Grenzen der "Programmierung" von Dienstleistungsarbeit vgl. U.Berger/Offe 1984, insb. S. 286.

(Wirtschafts)organisationen<sup>233</sup> - als Ergebnis solcher Institutionalisierungsprozesse verstehen und die Komplexität, Widersprüchlichkeit und Unbestimmtheit des Dienstleistungsbedarfs erschließt sich als Ergebnis widersprüchlicher Rationalitätsmythen und der Einflußnahme konkurrierender externer Machttakteure. Die verschiedenen, inkonsistenten Rationalitätsmythen, denen die Organisation genüge tun muß, und die verschiedenen, widersprüchlichen Anforderungen und Erwartungen externer Machttakteure, denen sie ausgesetzt ist, führen notwendigerweise zu Inkonsistenzen zwischen institutionellem und relationalen Kontext: Die Organisation kann den Maßstäben formaler, "industriewirtschaftlicher" Rationalität in den praktischen Arbeitsvollzügen nicht genüge tun, und ist doch immer diesem Prinzip als rationalisiertem Mythos gleichermaßen verpflichtet. Daß das Effizienzprinzip auf Dienstleistungen gleichermaßen Anwendung findet - zumal auch auf solche öffentliche Dienstleistungen, die sich nicht gegenüber einem Markt rechtfertigen müssen, wird ja nicht im relationalen Kontext der Organisation "eingeklagt", sondern auf der Ebene der institutionalisierten Erwartungen (durch Bundeshaushaltsordnung, Rechnungshof und durch die hinter diesen formalen Regulierungen stehenden sozialen Normen).

Daß die Rationalisierungsgewinne der Technisierungsstrategie mager bleiben, hindert die Verantwortlichen in der Bundesanstalt allerdings nicht daran, am Mythos des Rationalisierungsinstrumentes EDV festzuhalten. Angesichts der dramatischen Kostenentwicklung steht die Bundesanstalt für Arbeit allerdings unter starkem Handlungszwang, und dieser wird sich in den nächsten Jahren eher erhöhen. Es ist nicht zu erwarten, daß sie das Einklagen der versprochenen Effekte abwehren kann, indem sie sich auf diesem Ohr taub stellt. Dazu sind die Gruppen, die Klage

<sup>233</sup> Industrielle Dienstleistungsarbeit "hält nach Chancen, Risiken und Störungen - seien sie ökonomischer, sozialer, politischer, technischer oder natürlicher Art - Ausschau und nimmt in gegebenem Fall ihre Bearbeitung in Angriff. Sie ist über weite Strecken mit Elementen der Umwelt und daher mit Unsicherheit konfrontiert (U.Berger 1984, S.71). Wir würden an diese Sicht anschließend ergänzen, daß die Chancen und Risiken in vielen Fällen Legitimationschancen und -risiken der Organisation sind, die aus stabilen Rationalitätsvorstellungen in der institutionalisierten Umwelt resultieren. So wirken Risiken "natürlicher Art" nicht unmittelbar, in der Weise z.B., daß die Einrichtung einer Stabsstelle für Umweltfragen nahegelegt wäre. Sondern die verbreitete gesellschaftliche (ökologische) Risikowahrnehmung führt dazu, daß nur Organisationen, die "Umweltbewußtsein" signalisieren und bestimmte formale Verfahren und Strukturen implementieren, die zur Linderung der Umweltrisiken als tauglich (rational) gelten bzw. durch "formale Regulierungen" (Mintzberg) vorgeschrieben sind, legitimiert sind und damit Risiken "natürlicher Art" vermeiden können. Wenn es solche institutionalisierten "Vorschriften" nicht gibt, können die "natürlichen Risiken" üblicherweise externalisiert werden.

führen, zu mächtig. Das heißt aber praktisch: Sie muß Rationalisierungseffekte vorweisen, seien sie nun eingetreten oder nicht.

Eine Strategie, das Dilemma zwischen Kostenentwicklung und unbefriedigenden Rationalisierungseffekten aufzulösen oder besser zu überspielen, könnte man als "Durchmarsch eines Mythos gegen die Empirie" beschreiben. Die Formel heißt: die Rationalisierungseffekte werden verordnet.

Ansätze hierzu hat es in den letzten Jahren bereits gegeben. So hat die Verwaltung der Bundesanstalt für Arbeit, wie bereits mehrfach angesprochen, gegenüber dem Bundesrechnungshof eine Zahl von 2500 Jahreskräften genannt, die durch den Technikeinsatz künftig wegfallen könnten. Es ließ sich bisher nicht aufhellen, auf welcher Basis diese Zahl, die für die praktische Politik der Verwaltung wie der Personalvertretung von nicht unerheblicher Bedeutung ist, zustandekam. Die Mühe des Nachweises, wo, bei welchen Aufgaben, in welchen Abteilungen die Entlastungseffekte eingetreten sind, die sich schließlich auf diese doch beträchtliche Summe von Arbeitsplätzen addieren, hat man sich sowohl seitens der Bundesanstalt für Arbeit, als auch des Bundesrechnungshofes erspart. Die Arbeitsverwaltung hat sie behauptet, der Bundesrechnungshof hat sie gerne geglaubt. Auf der Basis des nach wie vor wirksamen Rationalisierungsmythos EDV geht die Rechnung "Behauptung gegen Glaube" weiterhin auf.

Eine besondere Variante der verordneten Effekte empfiehlt das jüngste Diebold-Gutachten von 1989, auf dessen Grundlage die Restrukturierung und der weitere Ausbau der IuK-Techniken in der Bundesanstalt für Arbeit vorgenommen werden soll (Teil "Bürokommunikation und individuelle Datenverarbeitung"). Diebold empfiehlt hier u.a., verstärkt bildschirmgestützte Textverarbeitungssysteme einzusetzen. Pro Arbeitsplatz ergäben sich dabei 67.000.-DM Kosten per anno. Diese Kosten würden sich "mit hoher Wahrscheinlichkeit innerhalb von zwei Jahren amortisieren" (Diebold 1989, S.169). Wie wird das begründet? In einem anderen von Diebold durchgeführten Projekt habe sich gezeigt, so wird argumentiert, daß "der Einsatz bildschirmgestützter Textverarbei-

tungssysteme zu etwa 40 Prozent Zeiteinsparung in der Schreibkanzlei im Vergleich zu speicherfähigen (Disketten-)Schreibmaschinen (führe)" (ebd.). Das entspreche auch "ungefähr anderen publizierten Erfahrungen". Weil alles so "ungefähr" ist, wird auch nicht angegeben, wo dies publiziert wurde. Aus Erfahrungen klug geworden, daß die versprochenen Zeitgewinne und damit Möglichkeiten der Personaleinsparung letztlich dann doch nicht eingetreten sind, wird eine "flankierende" Maßnahme empfohlen, die den Rationalisierungseffekt auf jeden Fall garantiert. "Wirtschaftlichkeitseffekte", so heißt es nämlich weiter, "setzen einen flankierenden Personalabbau in der Schreibkanzlei voraus" (S.170). In der Tat: durch Vorwegnahme des Rationalisierungseffektes in Form von Personalabbau läßt sich die Wirtschaftlichkeit des Technikeinsatzes problemlos erreichen.

Das "Verordnen" von Rationalisierungseffekten stößt an - allerdings relativ flexible - Grenzen. Zum einen werden die Beschäftigten unter Druck gesetzt, zumindest diejenigen Dienstleistungen, hinter denen lautstarke und (evtl. auch rechtlich) durchsetzungsfähige Ansprüche stehen, unter verstärkter Anspannung dennoch zu erbringen. So wie sich die Arbeitssituation der Beschäftigten auch nach den Ergebnissen unserer eigenen Erhebungen darstellt, ist jedoch die Motivation und Belastungsfähigkeit nicht mehr beliebig strapazierbar (vgl. Bahn Müller/Faust 1990, S.10 ff). Wird diese Grenze wirksam, kann sich das Verordnen von Rationalisierungseffekten nur in einem - wenn auch schleichen- den, selektiv wirkenden und selektiv vorgenommenen - Abbau des Standards der Dienstleistungen niederschlagen. Wie die Erfahrungen bisheriger Rationalisierung zeigen, sind davon in erster Linie die "weichen" Dimensionen der Dienstleistungen betroffen: Beratungszeiten, Qualität von Auskünften und Beratung. Ferner folgt aus der Logik der institutionellen Steuerung der Organisation, daß diejenigen Klientengruppen, die eine wirksame Sanktionsmacht ausüben können, eher ihre Dienstleistungsansprüche durchsetzen können, als die (markt)schwachen, die nur mittels der politischen Steuerungsmechanismen überhaupt eine Durchsetzungschance haben. Gerade wegen der selektiven Wirkung einer

solchen verordneten Rationalisierung hängt es von der gesellschaftlichen Prägekraft und politischen Durchsetzungsmacht sozialpolitischer Normen ab, ob und wann eine solche Rationalisierungsstrategie auf Grenzen stößt.

Im Vordergrund der bisherigen Bemühungen der Verantwortlichen in der Verwaltungsspitze stand der Versuch, durch den Aufbau einer undurchdringlichen Legitimationsfassade den EDV-Mythos als Legitimationsquelle zu bewahren. Es läßt sich derzeit nur schwer prognostizieren, ob dies auch weiterhin gelingen wird. Der Mythos ist nicht nur bei den Nutzern der DV-Systeme in den Arbeitsämtern angeschlagen. Auch in der Industrie ist die euphorische Stimmung, die Mitte der 80er Jahre noch vorherrschte, einer kritisch-realistischen Orientierung gewichen. Beides zusammen hat Rückwirkungen auf die Arbeitsverwaltung<sup>234</sup>. Mittlerweile gibt es sogar in ihren Leitungsetagen Vertreter, die öffentlich ernüchtert einräumen, "daß die nach wie vor oft zu optimistischen Erwartungen sich weder im Umfang noch in der zeitlichen Vorstellung erfüllen" (Petersen 1989, S.6). Trotzdem sind wir nicht sicher, ob der Mythos tatsächlich kurze Beine hat. Es sind Einzelstimmen, die zu einer vorsichtigeren Gangart raten oder gar eine grundsätzliche Überprüfung des eingeschlagenen Weges fordern. Mythen sind langlebig. Sie können auch durch solche Erfahrungen bestärkt und gefestigt werden, die ihnen widersprechen. Wird die Fahndung nach den Ursachen und Schuldigen eingeleitet, die dafür verantwortlich zu machen sind, daß die Kosten hoch und die Effekte unbefriedigend sind, dann dürften sich schnell andere Gründe finden lassen, die es erlauben, das alte Stück weiter zu spielen: Die Regie war schlecht, die Ausstatter zerstritten, das

<sup>234</sup> Schlaglichtartig wurde dies auf einer Tagung der "Gesellschaft zur Förderung der Entbürokratisierung e.V." (GFE) zum Thema "Entbürokratisierung der Arbeitsvermittlung" (9.12.1992 in Bonn) deutlich, auf der ein Vertreter der Arbeitsverwaltung auf die Verdienste der Bundesanstalt bei der flächendeckenden Einführung der EDV in der Arbeitsvermittlung hinwies, um den zahlreich versammelten Privatisierungsvertretern den Wind aus den Segeln zu nehmen. Er erntete allerdings statt ehrfürchtiger Aufmerksamkeit nur die lapidare Bemerkung des Tagungsvorsitzenden MdB Helmrich, daß die EDV-Einführung ja heutzutage kein besonders bemerkenswertes Verdienst einer Behörde sei, aus dem besondere Ansprüche abzuleiten seien.



Inventar falsch ausgewählt, die eingekauften Akteure unzureichend qualifiziert, und, last but not least, die Intendanten haben ihre Aufsichtspflicht sträflich vernachlässigt. Zum Schluß könnte deshalb das Ergebnis heißen: der Mythos ist gerettet, das Ensemble wird ausgetauscht, das Stück geht weiter.

Maschinisierung ist ein Weg, "industriewirtschaftliche" Rationalität in Verwaltungen zu implantieren; organisatorische, effizienzorientierte Rationalisierung ist ein anderer. Die heute vorfindlichen Arbeitsstrukturen der Arbeitsverwaltung sind zum guten Teil Ergebnis einer traditionellen organisatorischen Rationalisierungsstrategie, die auf hoch arbeitsteilige Aufgabenerledigung, eng gefaßte Arbeitsvorschriften und strikte Kontrollprozeduren setzt. Diese Rationalisierungstradition knüpfte einerseits an industriewirtschaftliche Vorbilder effizienter Aufgabenerledigung, andererseits an spezifische Vorstellungen über die Leistungsfähigkeit und Legitimation bürokratischer Organisation (vgl. Hegner 1978, S.22) an. Die in der Arbeitsverwaltung im allgemeinen recht weit getriebene effizienzorientierte Arbeitsteilung hatte jedoch ihre spezifischen Kosten.<sup>235</sup> Eine tief gestaffelte Amtshierarchie in den Arbeitsämtern ist vonnöten, um die Teilarbeiten zu koordinieren und zu überwachen. Amtintern und in den übergeordneten Organisationseinheiten (Landesarbeitsämter und Hauptstelle) wird ein großer Aufwand betrieben, um die benötigten detaillierten Arbeitsanweisungen zu erstellen, zu modifizieren und deren Einhaltung wiederum zu überwachen.<sup>236</sup>

<sup>235</sup> Diese effizienzorientierte organisatorische Rationalisierung hatte allerdings auch ihre dienstleistungsspezifischen Grenzen. Insbesondere die im unmittelbaren Kundenkontakt stehenden Stellen und Unterabteilungen sperren sich dagegen. Dementsprechend finden wir hier weniger arbeitsteilig organisierte Arbeitsplätze mit höherer Arbeitsautonomie, geringerem Kontrollzugriff und quasi-professionellem Aufgabenzuschnitt (für die Berufsberatung vgl. Schröder 1989; Merlet 1988; dvb 1986; dvb 1988).

<sup>236</sup> Sicherlich sind nicht alle "Pathologien" der Arbeitsverwaltung, die bisweilen grotesk anmutende Zentralisierung und Hierarchisierung, die anschaulichen Stoff für die Lehrbücher der Bürokratiekritik liefert, auf die effizienzorientierte Rationalisierung zurückzuführen. An dieser Stelle muß der Hinweis genügen, daß "das bürokratische Dilemma" öffentlicher Verwaltungen, z.B. in der Form des "bürokratischen Teufelskreises" bei Hegner sehr anschaulich beschrieben (vgl. Hegner 1978, S.33, S.37f), generell unerschöpfliche Quelle ständiger Regelproduktion und -modifikation und damit auch Quelle hierarchischer und zentralistischer Hypertrophie ist. Eine hoch

Die Möglichkeiten effizienzorientierter organisatorischer Rationalisierung sind nun wohl ausgereizt. Hier liegt deshalb kein Ansatzpunkt, um die Kostenprobleme in den Griff zu bekommen. Im Gegenteil: Inzwischen sind eher die Folgekosten der hocharbeitsteiligen Aufgabenerledigung zum Thema geworden. Hierbei spielen verschiedene Faktoren eine Rolle. Zum einen werden inzwischen auch im industriellen Bereich die Folgekosten tayloristischer Rationalisierung verstärkt kritisch betrachtet. Entbürokratisierung und Enthierarchisierung sind hier die Stichworte (vgl. Brünnecke, Deutschmann, Faust 1992). Damit wird ein Bezugspunkt dieser Rationalisierungstradition entwertet, der zugleich immer Quelle von Legitimation darstellte. Eine Neugewichtung der Erfolgskriterien organisatorischer Gestaltung wird hierdurch nahegelegt. Zweiter Bezugspunkt der Kritik wird daneben die schon in den siebziger Jahren einsetzende Forderung nach "bürgerlicher Verwaltung" (vgl. Grunow 1988), die verstärkt in den 80er Jahren in der Kritik an dem Modernisierungsdefizit der Bundesanstalt mitanklingt. Als drittes kommt inzwischen hinzu, daß der vollzogene und weiter anvisierte EDV-Einsatz die Kalkulationsgrundlage für die behaupteten Effizienzvorteile hocharbeitsteiliger Strukturen verändert. Eine Rücknahme der Arbeitsteilung innerhalb oder auch zwischen den Abteilungen scheint leichter möglich, ohne Effizienzeinbußen befürchten zu müssen. Oder pointierter formuliert: Effizienzgewinne bei organisatorischen Rationalisierungsmaßnahmen lassen sich in der Regel nur noch bei gleichzeitiger Dezentralisierung und/oder Integration bisher arbeitsteilig verrichteter Aufgaben erwirtschaften. Eine Abkehr vom vorherrschenden Trend organisatorischer Rationalisierung scheint von daher naheliegend: Aufgabenintegration innerhalb und zwischen Abteilungen, die Abkehr vom Verrichtungsprinzip und die Orientierung am Fallprinzip, Dezentralisierung der Gesamtorganisation und Enthierarchisierung verspräche danach sowohl einen Legitimationsgewinn im Hinblick auf veränderte gesellschaftliche

arbeitsteilige, an Effizienzgesichtspunkten orientierte, eher auf niedrige Qualifikations-, als auf professionelle Standards setzende arbeitsteilige Aufgabenerledigung verstärkt allerdings die genannten Effekte des bürokratischen Teufelskreises (vgl. ebd. S.36).



Rationalitätsvorstellungen und normative Bezugspunkte von Verwaltungshandeln, als auch voraussichtlich Rationalisierungsgewinne, über deren Verwendung politisch entschieden werden müßte.

In diese Richtung einer organisatorischen Reform gehen die Vorstellungen vieler Beschäftigter der Bundesanstalt für Arbeit. Dies erbrachte die Befragung, die im Rahmen der Arbeitsamtsstudie vorgenommen wurde. Den Beschäftigten wurden nicht nur Fragen zur Arbeitssituation, den gegenwärtigen Bedingungen der Dienstleistungserbringung und den Wirkungen des bisherigen Computereinsatzes auf Arbeitssituation, Effizienz und Dienstleistungsqualität vorgelegt, sondern auch (offen formulierte) Fragen zu den eigenen Reformvorstellungen (vgl. Bahn Müller/Faust 1991b, S.309ff). Die Gewerkschaft ÖTV hat - nicht zuletzt gestützt auf diese Befragungsergebnisse - eine Kampagne gestartet, in der die Umsetzung solcher Reformideen eingefordert wird. Die Kampagne stützt sich auf einen längeren innergewerkschaftlichen Diskussions- und Entscheidungsprozeß, in dem sich nach und nach die Erkenntnis durchsetzte, daß sich die Gewerkschaft nicht mehr auf ein defensives Konzept der Besitzstandswahrung für die Beschäftigten zurückziehen kann, sondern sich angesichts der Legitimationsprobleme der Organisation insgesamt eigene Vorstellungen über ein dienstleistungsorientiertes Arbeitsamt machen muß, in denen sowohl der sozialpolitische Basiskonsens der Organisation bestätigt und bestärkt wird, und kundenbezogene Organisationsstrukturen und -verfahren und zugleich verbesserte Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten aufgehoben sind (vgl. Bahn Müller/Faust 1991b, S.90ff, insb. S.98).

Erste Resultate dieser Diskussion liegen in Form von Beschlußvorlagen der zuständigen gewerkschaftlichen Gremien bzw. einer Rahmenkonzeption "Arbeitsamt 2000" vor. Die Diskussion zu diesen Fragen reiht sich in die zeitparallel aufgenommene Debatte um die "Zukunft durch öffentliche Dienste" ein<sup>237</sup>. "Vier Prinzipien stehen im Zentrum des Konzepts, wobei

<sup>237</sup> Die Kampagne "Zukunft durch öffentliche Dienste" ist als offensiv gewendete gewerkschaftliche Antwort auf die vorherrschende Deregulierungs- und Privatisierungspolitik zu verstehen, durch die sozial- und wohlfahrtsstaatliche Funktionen öffentlicher Verwaltungen und Wirtschaftsbetriebe und damit auch Beschäftigungsmöglichkeiten, Arbeitsbedingungen und Status der im öffentlichen Dienst Beschäftigten unterminiert werden. "Neu an unserem

der generelle Fluchtpunkt die Verbesserung der Dienstleistungsqualität der Arbeitsverwaltung sein soll: 1. die Integration bisher zwischen und innerhalb der Fachabteilungen getrennt erbrachter Leistungen in gemischte Teams, in denen Beschäftigte der verschiedenen Fachabteilungen gemeinsam eine Kundengruppe möglichst komplett betreuen, 2. die Enthierarchisierung und Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen sowie die Ausweitung des Dienstleistungsangebots in der Fläche, 3. die Qualifizierung der Beschäftigten mit dem Ziel der Verbesserung der Dienstleistungsqualität der Arbeitsämter sowie zur Bewältigung des Organisationsentwicklungskonzepts selbst und schließlich 4. die Demokratisierung der Entscheidungsstrukturen durch Ausbau der Mitbestimmung und Beteiligungsmöglichkeiten der Beschäftigten" (Bahn Müller/Faust 1991b, S.98f).

Die ÖTV hat diese Reformvorstellungen nicht zuletzt deswegen vorangetrieben, um den schärfer werdenden Angriffen auf das Alleinrecht der Vermittlung mit dem Hinweis auf die Reformnotwendigkeit, aber eben auch Reformfähigkeit der Arbeitsverwaltung den Wind aus den Segeln nehmen zu können (vgl. Gewerkschaft ÖTV 1992, S.2).

Überlegungen zu einer organisatorischen Reform klangen in der Vergangenheit gelegentlich, allerdings sehr vereinzelt, auch bei Verantwortlichen der Bundesanstalt an (vgl. Wilke 1986).

Auf die Gründe für die auf den ersten Blick erstaunliche faktische Abstinenz der Verwaltung - abgesehen von kleineren Ansätzen und Experimenten und einer gewissen Reformrhetorik -, Reformbemühungen in diese Richtung einzuschlagen, haben wir schon hingewiesen. Sie lauten im wesentlichen: die Angst der Zentrale vor Macht- und Steuerungsverlust, der Widerstand der Fachabteilungen gegen die Auflösung tradierter Einfluß-, Macht- und Kompetenzbereiche und schließlich die Opposition der Leitungsebenen gegen die Abflachung der Hierarchie. Da der arbeitsorganisatorische Konservatismus der Preis für die Akzeptanz der technikzentrierten Modernisierungsstrategie durch die Hierarchie war, ist

Reformansatz ist der Versuch, durch Auseinandersetzungen über die Inhalte öffentlicher Dienstleistungen Verbesserungen der Einkommens- und Arbeitssituation der Beschäftigten zu erreichen. Wir wollen den Gebrauchswert öffentlicher Dienste zum Gegenstand gewerkschaftlicher Diskussion machen und damit auch das Interesse von Arbeitnehmer(innen) an Inhalt und Sinngehalt, kurz an der Qualität ihrer Arbeit stärken" (Wulf-Mathies 1990, S.7).

auch nicht zu erwarten, daß Rationalisierungseffekte nun auf diesem Weg eingefahren werden. Organisatorische Innovation bzw. Rationalisierung dürfte in der Arbeitsverwaltung noch schwerer zu realisieren sein als technische. Eine Ausweichstrategie zur Lösung des Kosten- und Rationalisierungsproblems scheint dies jedenfalls nicht zu sein, da die Zentrale, die diese Organisationsveränderungen in Gang setzen müßte, zu den Verlierern bei dieser Entwicklung zählen könnte.<sup>238</sup>

Solche Probleme gibt es bei der dritten Form der Rationalisierung, der Rückverlagerung von Dienstleistungen an die Kunden nicht. Diese Form der Rationalisierung durch Externalisierung von Dienstleistungsfunktionen ist weitgehend neutral gegenüber der Aufbauorganisation und schon deshalb für die Hierarchie der Arbeitsverwaltung attraktiver. Die bisherige Organisation der Arbeitsämter, die Aufteilung der Fachabteilungen, die Arbeitsteilung innerhalb der Fachabteilungen als auch die hierarchische Staffelung kann so bleiben wie sie ist. Das neue Standbein "Selbstinformationssysteme im Arbeitsamt" wird lediglich an die bestehenden Strukturen angelagert, verändert diese aber nicht. Durch die Anlagerung von Selbstbedienungselementen allein wären aber noch keine Rationalisierungseffekte größeren Ausmaßes zu erwarten. Die Externalisierung von Informationsbeschaffungsaufgaben wäre nur dann eine wirksame Rationalisierungsstrategie, wenn sie begleitet würde durch einen parallelen Abbau der personal- und kostenintensiven Beratungskapazitäten. In dieser Kopplung von Ausweitung des Selbstbedienungsanteils bei parallelem Abbau der Beratungskapazitäten könnte ein Ausweg liegen, den die Arbeitsverwaltung gerade angesichts der Entwicklung der Kosten der EDV bei ausbleibenden Rationalisierungseffekten gehen könnte. Die Kalkulation könnte darauf hinauslaufen, über diese Strategie die Rationalisierungseffekte einzuspielen, die die Mecha-

<sup>238</sup> Die weitgehende Folgenlosigkeit des allseits propagierten Programms "bürgernaher Verwaltung", die Grunow (1988, S.173) feststellt, ist wohl generell auch auf die Bestandsinteressen der Hierarchie und funktional differenzierten Verwaltungsapparate zurückzuführen, die nicht zuletzt ein Ergebnis langjähriger Verwaltungsrationalisierung darstellen.

nisierung in der tradierten Organisationsstruktur nicht erbracht hat. Diese Überlegungen haben zugegebenermaßen spekulativen Charakter.

Die Durchsetzungslogik und -strategie könnte sich in folgenden Etappen abspielen: Man senke, gewollt oder ungewollt, zunächst die Qualität Beraterischer Arbeit in den Kernbereichen der Arbeitsämter auf das Niveau von Informations- und Auskunftsstellen, die ein Monopol auf Nutzung und Veröffentlichung bestimmter Informationen gegenüber den Kunden haben. Damit wird sich zwangsläufig ein erhebliches Potential an Unmut und Unzufriedenheit auf Seiten der Kunden aufbauen, die allesamt an dem Nadelöhr der Informationsmonopolisten "ArbeitsvermittlerInnen" nicht vorbeikommen, um bei ihnen oft nicht mehr zu erfahren, als sie sich bei freiem Zugang zu deren Karteikästen selbst hätten beschaffen können. Man gebe daraufhin das Informationsmonopol der Vermittlungs- und Beratungsfachkräfte auf und erkläre den Kunden, die eigenständige Suche nach den benötigten Informationen sei ein Beitrag zur Stärkung der Eigeninitiative und Kundenfreundlichkeit. Als Schlußakt reduziere man schließlich die Zahl der Beratungsfachkräfte mit der Begründung, durch die Selbstinformation der Kunden sei eine erhebliche Entlastung eingetreten, die sich in einem Abschmelzen des personal- und kostenintensiven Beratungsbereiches niederschlagen könne und müsse. Zuguterletzt verändere man das Selbstverständnis der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Weise, daß sie ihre Beratungsangebote nicht mehr als umfassendes Angebot für alle Arbeitssuchenden konzipiert, sondern als unterstützendes Angebot für die Marktschwachen bzw. Personengruppen in besonderen Berufskonstellationen (z.B. Umschulung). Man begründe dies mit dem faktisch subsidiären Charakter öffentlicher Arbeitsvermittlung im Verhältnis zu den freien Marktkräften. Ihre Aufgabe bestünde deshalb vor allem darin, den Schwachen zu helfen, die ohne Unterstützung am Markt nicht reüssieren könnten. Und da die "normalen" Arbeitssuchenden sich nun selbst bedienen können, verbleibt zur Betreuung nur noch ein, wenn auch quantitativ nicht unbedeutender Rest. Damit wäre der Charakter der Arbeitsverwaltung gewandelt. Das Arbeits-

amt wäre die "Sozialstation des Arbeitsmarktes" bzw. die Einrichtung für Sonderfälle der beruflichen Umorientierung. Dafür ließe sich auch ein Etikett finden, das den Arbeitsämtern sogar zusätzliche Legitimation verschaffen könnte. Der soziale Auftrag dieser öffentlichen Einrichtungen, so ließe sich die Strategie vertreten, werde hierdurch nicht geschwächt, sondern gestärkt, da man sich nun konzentrierter und gezielter der Gruppen annehmen könne, die es am nötigsten haben.

Die Strategie der Externalisierung von Dienstleistungsfunktionen ist, wie wir im Exkurs zu den Selbstinformationssystemen im Arbeitsamt bereits dargestellt haben, in vollem Gange. Der "Stellen-Informationen-Service" (SIS), über den die Arbeitsuchenden ohne Einschaltung von Vermittlungs- und Beratungsfachkräften die ihnen passend erscheinenden Stellen heraussuchen können, ist nur der erste Schritt. Weitere Systeme für den Bereich der Ausbildungsstellenvermittlung oder die Leistungsgewährung sollen und werden folgen. Ob die oben skizzierten weiteren Etappen folgen, ist offen: ein offensives Konzept zum Umbau des Charakters der Beratung, ein Abbau des Beratungs- und Leistungsspektrums und ein damit einhergehender Abbau des Personalbestands. Zugegeben: Die vorstehenden Überlegungen über die mögliche weitere Entwicklung sind spekulativ. Sie sind nicht durch offizielle Stellungnahmen geschweige denn Pläne gedeckt. Dennoch steckt in der skizzierten Entwicklung eine gewisse innere Logik.

Die politische Großwetterlage ist für die Bundesanstalt für Arbeit derzeit jedenfalls nicht eben günstig. Die Angriffe auf das Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit haben zu Beginn der 90er Jahre nicht wie gehofft ab-, sondern zugenommen. Die Koalitionsvereinbarung zwischen CDU/CSU und FDP vom Januar 1991 sieht vor, "die Frage der Schaffung der gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung einer gewerbsmäßigen privaten Arbeitsvermittlung" zu entscheiden (Koalitionsvereinbarung vom 16.1.1991). Das Damoklesschwert der Auflösung des Vermittlungsmonopols hängt bedrohlicher denn je über der Arbeitsverwaltung. Auf der anderen Seite stellen wir eine gewisse Ermüdung der legitimationsstiftenden Kraft des EDV-Mythos fest, nicht zuletzt

aufgrund der im Mythos nicht vorkommenden, faktisch aber immer wichtiger werdenden Kostenproblematik. Unter Legitimationsgesichtspunkten spricht vieles dafür, auf die mit Computertechnik unterstützte und zustandegebrachte Selbstbedienung bei gleichzeitigem Abbau des "Molochs" Bundesanstalt zu setzen - was für ein starker Dreiklang, bei dem alle Saiten des Zeitgeists zugleich angeschlagen werden: Der Computereinsatz als Zeichen von Rationalität, die Selbstbedienung als Zeichen von Individualisierung und Selbstbestimmung, Personalabbau in der Arbeitsverwaltung als Beitrag zur Entbürokratisierung und Entstaatlichung.

Aber auch dieser Weg hat für die Verwaltungsspitze unwägbare Risiken. Abgesehen von dem Statusverlust für die Verwaltungsspitze, der mit einer deutlichen Reduzierung des Personalbestands der Bundesanstalt einherginge, müßte eine Reihe von Problemen bei der "Abwicklung" einer solchen Politik bewältigt werden: Widerstände der Beschäftigten und einer verunsicherten Amtshierarchie. Weiter: An welchem Punkt läßt sich eine solche Externalisierungsstrategie zum Halten bringen? Welchen rechtlichen und - noch bedeutender - welchen (sozial)politischen Stellenwert hätte dann das Alleinrecht auf Vermittlung noch, um dessen Verteidigung sich die ganze Angelegenheit drehte?

Zweitens ist gegenwärtig nicht absehbar, welchen Einfluß der Beitritt der fünf neuen Bundesländer auf die skizzierten Optionen der weiteren Organisationsentwicklung haben wird. Vorherrschender Tenor scheint erst einmal zu sein: "Keine Experimente". Das westdeutsche Modell incl. seiner politischen und Verwaltungsstrukturen erscheint ja im "Experiment Vereinigung" als unbesehen überlegen und tradierungswürdig. Hinzukommt, daß die Vereinigung inzwischen unübersehbare Risiken birgt, die der Übergang auf eine (arbeits)marktförmige soziale Integration mit sich bringt. Es ist nicht damit zu rechnen, daß die Massenarbeitslosigkeit politisch dethematisiert, "gleichsam wegindividualisiert" werden kann, wie das Beck (1986, S.149) für die alten Bundesländer charakterisierte, wiewohl unklar bleibt, welche politischen Stabilitätsrisiken daraus resultieren (vgl.

zur Diskussion Offe 1991, S.83). Offe (1991) kommt zu der "einigermaßen alarmierenden Prognose (...), daß das transplantierte Gewebe der westdeutschen Institutionen in der ehemaligen DDR auf soziokulturelle Unverträglichkeiterscheinungen, ja Abstoßungsreaktionen stoßen könnte" (S.80 f). Eine "Reform" der Arbeitsverwaltung in Richtung auf Selbstbedienung und (Teil)privatisierung, die an einem ideologisch-stilisierten Bild des Individuums anknüpft, dürfte in dieser Situation diesen Unverträglichkeitseffekt eher verstärken<sup>239</sup>.

So könnte aus den neuen Problemlagen der Vereinigung eine Entspannung der Legitimationsproblematik der Bundesanstalt resultieren, die einmal mehr alle Reformdiskussionen zum Erliegen bringt. Die Bundesanstalt für Arbeit würde auf die gewiß nicht einfache, aber doch griffig zu formulierende Aufgabe verwiesen, einen "gesellschaftlichen Normalzustand zu gewährleisten", der vor allem in Form von "sozialem Frieden" definiert wird. Dafür - so läßt sich spekulieren - werden die politischen Instanzen genügend Mittel bereitstellen und die Arbeitsverwaltung nicht mit unnötigen Reformdiskussionen behelligen. Andererseits entwickeln sich die gesellschaftlichen Risikolagen regional in der größer gewordenen Bundesrepublik nach Art und Umfang weiter auseinander, als dies schon innerhalb der alten Bundesrepublik der Fall war, und es entstehen Problemlagen bisher ungekannter Ausdehnung und Art. Die Diskussion um die Angemessenheit des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums, des Finanzierungssystems

<sup>239</sup> Man stelle sich vor, welcher Wahrnehmungsveränderung ein Stelleninformationssystem unterliegt, das den souveränen, eigenverantwortlichen Arbeitsmarktteilnehmer unterstellt und fordert, während in den neuen Bundesländern die Situation eher durch nachhaltige Verunsicherung und Demotivierung der Arbeitslosen, ein überaus bescheidenes, in einem solchen Informationssystem zu präsentierendes Stellenangebot und tiefgreifende Profildiskrepanzen zwischen Stellenangebot und Qualifikationsvoraussetzungen gekennzeichnet ist. Diese Probleme - sofern sie überhaupt durch Arbeitsmarktpolitik zu beeinflussen sind - sind nur über aktive Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik und Qualifizierung zu verringern. Arbeitsmarktpolitik gehen eben nicht einfach in Informationsproblemen auf, deren beschleunigte Beseitigung durch Informationstechnik und durch - nun endlich - von bürokratischen Zwängen befreite Marktteilnehmer ein neues "Gleichgewicht" auf einem nun "vollkommenen" Markt erzeugt.

der Arbeitsverwaltung (vgl. u.a. Schmid u.a. 1987) und den zentralistischen Aufbau und die interne Kompetenzverteilung könnten neue Nahrung bekommen. Die erhöhte Aufmerksamkeit der Selbstverwaltungsgremien der Bundesanstalt für Arbeit für alternative Organisationsmodelle wie etwa das schwedische können als positives Indiz gewertet werden.

Inzwischen -im Laufe des Jahres 1991 - ist noch mehr Bewegung entstanden.

Erste Vorstöße aus der Selbstverwaltung, vor allem von der Arbeitnehmervertretung vorgetragen, setzten die Verwaltungsspitze unter Druck, auch Vorschläge zu einer organisatorischen Reform der Arbeitsverwaltung zu prüfen. In einer Sitzung des Vorstandsausschusses für Planungs-, Rechts- und Verwaltungsfragen kam dieser unter dem Tagesordnungspunkt "Weiterentwicklung der Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung; hier: Kompetenzerweiterung für die örtliche Verwaltungsebene" zu der "übereinstimmenden Auffassung, daß eine Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten und größere operative Spielräume auch vor dem Hintergrund der Diskussion um das Vermittlungsmonopol und der Kritik an der Bundesanstalt untersuchenswert sei" (Protokoll des Vorstandsausschusses vom April 1990). Die Verwaltung wurde beauftragt, "Vorstellungen über entsprechende Modellversuche zu entwickeln, die möglichst bald in ausgewählten Arbeitsämtern durchgeführt werden sollten". Die Verwaltungsspitze schien von dieser Entwicklung überrascht und reagierte abwartend-zurückweisend. "Die Verwaltung kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine abgestimmte und in sich geschlossene Konzeption für entsprechende Modellversuche vorlegen. Hierzu sind noch grundsätzliche Überlegungen und umfassende Abstimmungsprozesse erforderlich. Zu diskutieren ist insbesondere die Frage, inwieweit das Ziel 'Dezentralisierung von Entscheidungskompetenz/Abbau von zentralen Verwaltungsweisungen' die Befugnis beinhaltet, zentrale Weisungen auf örtlicher Ebene außer Kraft zu setzen bzw. in modifizierter Form durchzuführen und in eigener Verantwortung Veränderungen in Aufbau- und Ablauforganisation durchzuführen" (ebd.). Die Aufbauorganisation in lokaler Verantwortung zu ändern, könne "keinesfalls in Betracht kommen", da dies mit den Bedingungen des



Personalhaushalts verknüpft sei. Änderungen der Ablauforganisation seien nur denkbar, "soweit sie keinen personellen Mehrbedarf auslösen und die bewertungsmäßige Einstufung der angesetzten Kräfte nicht tangieren" (ebd., S.2). Nur keine Unterminierung der formalen, zentralistischen Anweisungs- und Kontrollbefugnisse und rechtzeitige Begrenzung des Diskussionsrahmens, ist hier die Devise. Außerdem konnte man darauf verweisen, daß die Personalkapazitäten in der Hauptstelle durch die bisherigen Strategien der Technisierung und Marktorientierung (SIS, IV-Projekte) und den parallel zu bewältigenden Aufbau der Arbeitsverwaltung in der ehemaligen DDR gebunden seien (vgl. ebd., S.16). Zumindest Zeitgewinn war erwünscht.

Diese hin- und zurückhaltende Position kam weiter unter Druck. Noch in 1990 trat die Gewerkschaft ÖTV mit einem Diskussionspapier über ihre Vorstellungen zur Reform der Arbeitsverwaltung in die interne Mitgliederdiskussion ein. Die Befragungsergebnisse über die Vorstellungen der ÖTV-Mitglieder in den Arbeitsämtern waren im selben Jahr in größerer Auflage veröffentlicht worden und gingen in diese Diskussion ein. 1991 wurde von den zuständigen Gremien der ÖTV über die Reformvorstellungen Beschluß gefaßt<sup>240</sup>.

Die Belastungen der Bundesanstalt durch den Aufbau der Arbeitsverwaltung in den neuen Bundesländern und die damit verbundenen Verzögerungen konnten nicht verhindern, daß auch in der Selbstverwaltung das Thema organisatorische Reform der Arbeitsvermittlung auf der Tagesordnung blieb. Obwohl die Diskussion unter dem wenig spektakulären Titel "Laufende Überprüfung, Optimierung und Anpassung der Organisation der Bundesanstalt an veränderte Gegebenheiten" stattfand, wurde doch deutlich gemacht, daß die An-

<sup>240</sup> Welchen Einfluß die Politik der ÖTV und die Veröffentlichung der Befragungsergebnisse der Arbeitsamtstudie auf die Öffnung der Diskussion zur Organisationsentwicklung hatte, läßt sich im einzelnen nicht rekonstruieren. Mit gesteigerter Aufmerksamkeit auch innerhalb des Apparats der Bundesanstalt konnte auf alle Fälle gerechnet werden. Die Veröffentlichung der ÖTV (Bahnmüller/Faust 1990) über die Befragungsergebnisse wurde vielfach - auch aus den Planungsstäben der BA in der Hauptstelle und den Landesarbeitsämtern - angefordert. 1992 wurde der inzwischen fertiggestellte Forschungsbericht (Bahnmüller/Faust 1991b) mit Vertretern der Nürnberger Hauptstelle diskutiert.

kündigung der Bundesregierung, bis Ende 1992 über das Alleinrecht der BA zu entscheiden, neue Anstrengungen erforderte zu demonstrieren, daß man die (neuen) Zeichen der Zeit erkannt habe.

"Das Mitglied aus dem Bundesarbeitsministerium wies (...) darauf hin, daß die Bundesregierung bis Ende 1992 über das Alleinvermittlungsrecht der Bundesanstalt entscheiden wolle. Viel werde davon abhängen, inwieweit die Bundesanstalt deutlich machen könne, daß sie ständig an einer optimalen Bedienung ihrer Kunden arbeite. Die mit SIS gemachten Erfahrungen müßten neue Überlegungen hinsichtlich der Organisation der Arbeitsvermittlung auslösen" (Protokoll des Vorstandsausschusses für Personalwesen, Organisation und Informationsverarbeitung vom 18.2.1991).

Die Vertreter des Bundesarbeitsministerium gehören zu der Koalition, die an dem die Bundesanstalt konstituierenden Basiskonsens festhält<sup>241</sup>. Sie brauchen jetzt innerhalb der Regierung neue Belege für die Reformfähigkeit der Bundesanstalt, um sich gegen die Privatisierungskoalition behaupten zu können. SIS sei schon ein gutes Signal gewesen, jetzt müsse aber noch mehr folgen. Der Ausschußvorsitzende (Arbeitnehmervertreter) wie darauf hin, daß "auch Fragen der Dezentralisierung und Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Organisationsebenen sowie Fragen einer abteilungsübergreifenden Zusammenarbeit in den Arbeitsämtern mit der Zielrichtung, ein neues Strukturkonzept für die Arbeitsämter zu entwickeln, (...) diskutiert werden (müßten)" (ebd.).

Wohl auch wegen des Zeitdrucks aufgrund des gesetzten Termins, bis Ende 1992 über das Alleinrecht zu entscheiden, mußte schnell etwas geschehen. Die Verwaltung kam noch im Jahre 1991 dem Auftrag der Selbstverwaltung nach, sogenannte Praxismodelle zur Weiterentwicklung der Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung zu planen und durchzuführen. Im Dezember 1991 wurden 6 Arbeitsämter als "Diskussions- und Modellarbeitsämter" ausgewählt. In den

<sup>241</sup> In diesem Sinne äußerte sich auch der Vertreter des Bundesarbeitsministeriums auf der schon erwähnten Tagung der "Gesellschaft zur Förderung der Entbürokratisierung e.V." zum Thema "Entbürokratisierung der Arbeitsvermittlung" im Dezember 1991. Eine partielle Lockerung des Alleinrechts im Bereich der Führungskräfte käme in Frage, insb. auch um den Bedenken des Europäischen Gerichtshofs Rechnung zu tragen. Ansonsten müsse die organisatorische Reform der BA verstärkt betrieben werden. So lautete der Tenor seiner Intervention.



Zielsetzungen des Projekts aber auch in den Verfahren der Entscheidungsfindung über die Ausgestaltung der Modelle kann man deutlich neue Töne entdecken<sup>242</sup>. In einem Schreiben der Hauptstelle an die ausgewählten Arbeitsämter heißt es:

"Ziel des Projekts ist es, Maßnahmen zu entwickeln und ggf. in Modellversuchen zu erproben, die geeignet sind,  
- die Effizienz der Aufgabenerledigung insbesondere in der AVuAB zu erhöhen,  
- einen höheren Grad an Kundennähe und Bürgerservice zu erreichen,  
- die dezentralen Handlungsmöglichkeiten in den AÄ auszuschöpfen."

Hier taucht schon das neue Stichwort Dezentralisierung in Zusammenhang mit den Themen Kundennähe/Bürgerservice und Effizienzproblemen auf. Die gravierendste Neuerung besteht aber darin, daß das Diskussionsfeld für das Thema veränderte Aufbau- und Ablauforganisation geöffnet wird und zugleich den ausgewählten Ämtern die Wahl des anzugehenden Problembereichs und der Lösungswege überlassen werden soll, was noch ein starkes Jahr zuvor ausdrücklich "keinesfalls in Betracht kommen" sollte. So heißt es in selbigem Schreiben der Hauptstelle:

"Auf ausdrücklichen Wunsch der Selbstverwaltung sollen die zu diskutierenden Probleme den Arbeitsämtern nicht vorgegeben werden. Somit sind durchaus auch Fragen zur Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen, zu neuen Strukturen der Aufbau- und Ablauforganisation sowie der Zusammenarbeit mit den anderen Abteilungen im Amt thematisierbar."<sup>243</sup>

Mit diesem Schritt war der Weg bereitet für eine in die einzelnen Ämter hineinreichende Öffnung der Diskussion für die neuen Themen der organisatorischen Reform. In einzelnen Ämtern, in denen die Gewerkschaft ÖTV und die örtlichen Personalvertreter schon Vorarbeiten geleistet hatten, gelang es, Vorschläge für die Arbeitsvermittlung und -beratung zu erarbeiten, in die

<sup>242</sup> Schon die Bezeichnung "Diskussionsarbeitsämter" hat einen ungewohnten Klang.

<sup>243</sup> Allerdings wurde nicht versäumt darauf hinzuweisen, daß die in den Arbeitsämtern entwickelten Vorstellungen zu einem späteren Zeitpunkt - auch angesichts der angespannten Haushaltssituation - auf ihre Vertretbarkeit und Realisierbarkeit überprüft werden müssen.

Grundgedanken des gewerkschaftlichen Reformkonzepts eingingen<sup>244</sup>. Insbesondere der Gesichtspunkt der Aufgabenintegration zwischen Arbeitsvermittlung und Leistungsabteilung spielte hier eine Rolle. Zumindest in einem Arbeitsamt konnte die Personalvertretung ihre Einbeziehung in den projektplanenden und -begleitenden Lenkungsausschuß durchsetzen<sup>245</sup>. Obwohl die Verwaltungsspitze die Diskussion in den Ämtern eigentlich nicht nach Themen und Lösungsvorschlägen vorstrukturieren wollte und nach den Vorstellungen der Selbstverwaltung auch nicht sollte, gewannen Personalvertreter aus Modellämtern den Eindruck, aus der Hierarchie der Abteilung AVuAB werde gezielt ein Gegenkonzept gegen die Integrationsvorstellungen des gewerkschaftlichen Konzepts lanciert. Dieses Gegenkonzept firmiert unter dem Stichwort "Vermittlungsagenturen" und knüpft sprachlich an die von den Privatisierungsbefürwortern favorisierten privaten "Vermittlungsagenturen" an. Das Konzept der Vermittlungsagentur sieht vor, einen Teil der Vermittler ausschließlich für Vermittlungstätigkeiten frei zu machen und den Rest für die eher administrativen Arbeiten abzustellen, also eher neue Arbeitsteilung zu implemetieren, als vorhandene abzubauen<sup>246</sup>. Insbesondere scheint der Gedanke dahinterzustehen, die organisatorische Reform auf den Rahmen der Abteilungsgrenzen zu beschränken. Daran sind - so ist zu vermuten - in erster Linie die Führungskräfte und zentralen Leitungsebenen in beiden von einer verstärkten Aufgabenintegration betroffenen Abteilungen (AVuAB und Leistungsabteilung) interes-

<sup>244</sup> Einige Ämter in den neuen Bundesländern, sahen sich allerdings außerstande, die neu entstehenden Spielräume für örtliche Initiativen auszuschöpfen.

<sup>245</sup> Personalräte berichten von für sie ganz neuen Erlebnissen: Auf Dienstbesprechungen in "Modellämtern" stößt man auf verunsicherte Führungskräfte, die jetzt innovativ werden sollen, nachdem sie zuvor in erster Linie an buchstabengetreuer Ausführung zentraler Weisungen gemessen wurden. In das solchermaßen zustandekommende Konzeptionsvakuum können die Vorstellungen von Personalräten hineinstoßen. Die gewerkschaftlichen Vorschläge liegen in solchen Situationen im unmittelbaren Sinn des Wortes "auf dem Tisch".

<sup>246</sup> Gegen diese Richtung einer organisatorischen Reform der Arbeitsvermittlung, das den gewerkschaftlichen Reformvorstellungen entgegensteht, hat sich der zuständige Ausschuß des Bundesabteilungsvorstands der ÖTV ausdrücklich ausgesprochen (vgl. Protokoll der gemeinsamen Sitzung der Ausschüsse "Arbeitsamt 2000/EDV" vom 28.9.91).

siert<sup>247</sup>.

Zum Zeitpunkt des Abschlusses der vorliegenden Arbeit ist die weitere Entwicklung nicht abzusehen. Die Sache ist im Fluß. Eine genauere Analyse der Einflußnahme der verschiedenen externen und internen Einflußgruppen wäre von Nöten.

**Soviel kann aber abschließend zusammenfassend festgehalten werden:**

Die anhaltenden kritischen Anfragen an die Bundesanstalt, die mit der angekündigten Entscheidung über das Alleinrecht der Vermittlung auf einen neuen Höhepunkt zustreben, ließen sich mit den bisher eingeschlagenen Strategien der Technisierung und Marktorientierung offensichtlich nicht zum Verstummen bringen. Das in den Strategien der Marktorientierung und Selbstbedienung zum Ausdruck kommende Eingehen auf die normativen Bezugspunkte der externen Kritiker, worüber weitgehend von dem sozialpolitischen Auftrag der BA abgesehen wird, birgt die Gefahr, daß eine auf den Begriff der "Vermittlungsagentur" (bzw. "Informationspool") reduzierte Bundesanstalt als genauso gut durch private Agenturen ersetzbar erscheint. Die Datenverarbeitungsmaschinerie hat sich als Kostenmoloeh herausgestellt. Die Kosten der EDV konnten gerade zu dem Zeitpunkt ins öffentliche Bewußtsein rücken, als im institutionellen Umfeld der BA der Mythos der EDV an Orientierungskraft verlor und Alternativen, organisatorische Mittel der Effektivitäts- und Effizienzsteigerung ins öffentliche Bewußtsein rückten. In das Grundgefüge der Organisation eingreifende organisatorische Reformen wollten die Zentrale und wohl auch weite Teile der Hierarchie aber gerade vermeiden. Die Selbstverwaltungsgremien sahen aber keinen anderen Weg, die anhaltenden Legitimationsprobleme zu mildern, als auch auf diesem Feld zumindest Reformwilligkeit zu artikulieren. Das alte Bündnis der strukturkonservativen Kräfte kommt unter Druck. Das Dis-

<sup>247</sup> Uns liegen die Vorschläge der Personalvertretungen in den Ämtern Saarbrücken und Köln vor. Den hier getroffenen Einschätzungen liegen Gespräche mit Personalräten aus den betreffenden Arbeitsämtern, dem zuständigen Vertreter des Hauptvorstands der ÖTV und Arbeitnehmervertretern der Selbstverwaltung zugrunde.

kussionsfeld muß geöffnet werden. Örtliche Kräfte, die bisher keine Einflußmöglichkeiten hatten, können sich einmischen. Veränderte Koalitionen sind denkbar: Fachkräfte und Personalvertretung gegen die Fachabteilungshierarchie. Zentralisten gegen Dezentralisten. Gruppierung von örtlichen Kräften um alternative Konzepte. Die örtlichen Selbstverwaltungsgremien und die dort vertretenen Parteien, die bislang zu Fragen der Aufbau- und Ablauforganisation nicht zu Wort kamen, können ins Spiel kommen. Das Ergebnis könnte eine breitere und auch in die örtlichen Gliederungen der Organisation hineinreichende Politisierung der Organisation sein (vgl. Mintzberg 1983), die der verstärkten, hin- und herwogenden Einflußnahme auf die Organisation durch die gespaltene externe Koalition (Mintzberg) geschuldet ist: von der "shaky alliance" zur vollständigen Politischen Arena.

Eine solche Prognose ist allerdings weitgehend spekulativ. Dem steht vor allem entgegen, daß die Öffnung für die organisationspolitische Diskussion von der Zentrale in erster Linie als nach außen wirksame Fassade gedacht sein könnte, bis die Turbulenzen im politischen Umfeld sich wieder gelegt haben. Eine neuere, in den "Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung" des IAB veröffentlichte Stellungnahme zu "Pro und Contra Vermittlungs-'Monopol' im internationalen Vergleich" (Walwei 1991) macht allerdings deutlich, daß organisatorische Reformen zur Effektivitäts- und Effizienzsteigerung der Arbeitsvermittlung unter Beibehaltung des Alleinrechts der Vermittlung im Kernbereich<sup>248</sup> zu einer relevanten Begründungslinie zur Verteidigung des Alleinrechts auch von Seiten der Verwaltungsspitze werden könnte<sup>249</sup>.

Der Autor kommt zum dem Schluß, daß die präsentierten "Befunde des internationalen Vergleichs keine eindeutigen Hinweise für die Überlegenheit des einen oder anderen Systems (geben).

<sup>248</sup> Eine teilweise Öffnung für private Agenturen im Führungskräfte-sektor wird auch hier - wie schon in der Stellungnahme des Vertreters des Arbeitsministeriums auf der Tagung der GFE - für möglich gehalten. Das scheint sich zu einem Kompromißangebot zu mausern.

<sup>249</sup> Der Beitrag von Walwei (1991) kann sicherlich nicht als offizielle Stellungnahme der Bundesanstalt verstanden werden. Er zeigt aber dennoch eine (offizielle) Verschiebung der Begründungsmuster für die Effizienz und Effektivitätspotentiale einer öffentlichen Arbeitsvermittlung mit Alleinrecht an.

Sie dämpfen die Erwartung, daß die auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt sichtbaren - häufig der öffentlichen Arbeitsverwaltung zugeschriebenen - Struktur- und Besetzungsprobleme allein durch die Zulassung privater Arbeitsvermittlung nachhaltig verringert oder gar gelöst werden könnten" (ebd., S.9). In die dem Vergleich zugrundegelegten Bewertungskriterien gehen auch die bei den Privatisierungsbefürwortern zu meist ausgeblendeten, oder doch unterbewerteten sozialpolitischen Gesichtspunkte ("Sozialschutz", Strukturprobleme des Arbeitsmarktes") mit ein. "Ein Systemwechsel durch Liberalisierung des Vermittlungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland läßt sich mit den Ergebnissen nicht begründen. Eine gezielte Verbesserung des bestehenden Systems erscheint somit als eine zumindest gleichwertige Alternative" (ebd., S.9). Aufschlußreich ist jedenfalls, daß in den Konzeptionen zur "Weiterentwicklung/Verbesserung der öffentlichen Arbeitsvermittlung", die gegen den Systemwechsel zur Privatisierung antreten sollen, gravierende Eingriffe in Aufbau- und Ablauforganisation diskutiert werden, während die bislang vorherrschenden Modernisierungsanstrengungen (via Technik) zwar nicht unterschlagen werden aber doch deutlich in das zweite Glied rücken (vgl. ebd.). Zwei Bezugspunkte organisatorischer Reform werden genannt: Zum einen das Lernen von der Arbeitsweise privater Vermittlungsagenturen (Stärkung des Außendienstes in den Betrieben, die Schaffung dezentraler Vermittlungsagenturen, die Einführung von Team- und Profitcenter-Konzeptionen für die Arbeitsvermittler sowie Entbürokratisierung und Verwaltungsvereinfachung). Zum anderen die Orientierung an dem Reformvorbild der schwedischen Arbeitsverwaltung (Vermittlungsdienste als kundenorientierte Dienstleistung, Entbürokratisierung, Dezentralisierung sind hier die Stichworte). "Die starke Einschaltung der Arbeitsämter in die Suchprozesse - gemessen am Einschaltungsgrad der öffentlichen Arbeitsverwaltung dort (in Schweden, d.V.) zeigt, daß eine Stärkung der Vermittlungseffizienz auch ohne Zulassung privater Arbeitsvermittlung erzielt werden kann" (ebd.), lautet das Fazit.

Ob die jetzt in Gang gekommene Diskussion so einfach wieder zum Stoppen gebracht werden kann, ist schwierig zu prognostizieren. Sind es nur Fassadenarbeiten? Werden die Gerüste für die Fassadenarbeiten in dem Moment wieder abgebaut, in dem der starke Druck von außen nachläßt? Ganz so einfach scheint es nicht zu sein. Es gibt verschiedene Hinweise, daß das Leitbild einer weniger arbeitsteiligen, auf die Prinzipien Aufgabenintegration, Entbürokratisierung und Enthierarchisierung setzenden organisatorischen Gestaltung im gesellschaftlichen Umfeld an Bedeutung gewonnen hat, nicht zuletzt vor dem Hintergrund eines verblasenden EDV-Mythos als bislang am hellsten strahlenden Fixstern am Himmel der Möglichkeiten.

Aber auch wenn sich die Maxime "Organisationsentwicklung vor Technikentwicklung" als leitende Idee durchsetzen sollte und bestimmte Grundgedanken organisatorischer Gestaltung stilbildend werden sollten, wird erst einmal nur ein Impuls und eine grobe Fahrtrichtung vorgegeben. Vielfältige Brechungen durch die Einflußnahme interner Machttakteure treten dann hinzu, aus der sich die konkrete Gestalt erst ergibt. Unser knapper Einblick in die gerade angelaufene Debatte über alternative Organisationsentwicklung hatte uns ja vor Augen geführt, daß der Kampf um das richtige Konzept organisatorischer Entwicklung schon im Gange ist. Hierbei zeigt sich, daß die verschiedenen Konzepte Bezugspunkte in den konkurrierenden Basisvorstellungen ("Missions") brauchen und auch suchen, in denen der gesellschaftliche Standort, die gesellschaftliche Funktion der Arbeitsverwaltung definiert sind und auf die sich in unterschiedlicher Weise die externen Einflußgruppen beziehen: Ein komplizierter Prozeß angesichts der anhaltenden Verunsicherung der Organisation über ihren gesellschaftlichen Auftrag.

Vor den großen Herausforderungen der Bundesanstalt in den 80er Jahren bewirkte der relativ stabile Grundkonsens, der die Bundesanstalt trug, ein gewisses Maß an Stabilität<sup>250</sup>. Die Kehrseite dieser Stabilität war wohl eine von den beiden Klientengruppen und in der breiteren Öffentlichkeit weithin wahrgenommene bürokratische Erstarrung. Teile der die Bundesanstalt in ihrer jetzigen Verfassung tragenden Koalition verstanden die Herausforderungen durch die Privatisierungsbefürworter unter diesen Bedingungen - wie wir hörten - als willkommenen Stachel, um die Verwaltung überhaupt in Bewegung zu halten.

Die vielfältigen externen Anforderungen und gesteigerten Anfeindungen, denen die Arbeitsverwaltung in den 80er Jahren ausgesetzt war, haben allerdings zu einer zunehmenden Instabilität geführt. Diese löste auf seiten der Verwaltung und der Auf-

<sup>250</sup> Wir erinnern uns daran, daß nach Meyer/Rowan (1977) ein gesellschaftliches Monopol für die Durchführung einer bestimmten, von der Gesellschaft für notwendig erachteten Aufgabe die stabilste - weil formal legitimierte und rechtlich abgesicherte - Form einer institutionalisierten Organisation ergibt.

sichtsgremien eine zunehmend hektische Betriebsamkeit aus, den wechselnden und inkonsistenten Anforderungen in ihren Strukturen und Verfahren genüge zu tun. Dies wiederum bewirkte Belastungen für die Beschäftigten und rief Demotivierung und Orientierungslosigkeit hervor. Letztlich mußte all dies dazu führen, daß die Bundesanstalt - ganz gleich welchen Gesichtspunkt aus dem Set der externen Ansprüche man gerade zum Bewertungskriterium machte - nur schlecht aussehen konnte.

Mintzberg (1983, S.109) diskutiert - beziehungsweise auf eine Arbeit von Frank (1958-59) über sowjetische Fabriken/Kombinate - einen solchen Fall der "Überfrachtung" einer Organisation mit widerstreitenden Ansprüchen aus einer "gespaltenen externen Koalition".

"The Soviet hierarchy - the various agencies of the central government - imposed more rules and regulations than any factory could possibly have handled. The government bureaucrats knew this, and so did not expect the factory to meet all of them. The result (...) was more freedom of the management than the casual observer would expect. In other words, as the dominant influencer became more and more demanding, some point was reached beyond which the organization could no longer respond; instead of greater domination by the External Coalition, the result was less, to the point where the whole system of controls broke down and the External Coalition seems to have emerged as passive."

In einem solchen Fall wäre eine entsprechenden Einflüssen ausgesetzte Organisation auch nicht mehr in der Lage, durch sequentielle oder in Zyklen vorgehende Verfolgung sich widersprechender Ziele, den verschiedenen externen Machtakturen gerecht zu werden. Mintzberg spricht in diesem Zusammenhang auch von einer "extrem politisierten" bzw. "überbeeinflussenden" bzw. "überkontrollierenden" ("overcontrolling") externen Koalition (ebd.) In der Konfigurationstypologie Mintzberg's würde sich eine solche Organisation vom Typ der "Politischen Arena" zum Typ des "Closed System" bewegen. Der vorliegende Fall der Bundesanstalt würde noch einen anderen Ausweg aus der Überpolitisierung als den Übergang zum "Closed System", der faktischen Abschottung gegen die externen Einflüsse, nahelegen. Die Organisation könnte in einen Zustand der Paralyse eintreten, der eine klare Neukonstituierung der externen Koalition erfordert, die die "vollkommene Politische Arena" wieder in den Zustand der "shaky

alliance" überführt. "Vollkommene Politische Arenen" sind nach Mintzberg instabil, eher als Durchgangsstadium zwischen zwei "natürlichen" Konfigurationen vorstellbar (vgl. ebd., S. 420ff). Eine anhaltende Politisierung hält Mintzberg explizit für "controversial public agencies" (ebd., S.459ff) für denkbar.

"First every agency of government, because of its public mandate and visible actions, as well as the pervasive consequences of those actions, has a high potential for politics. When all of this is coupled with a controversial mission - one that attracts many insistent external influencers with conflicting needs - then some form of Political Arena must be expected result. (...) And second, the public agency can endure a state of pervasive politics because its support is guaranteed by the government. It need face no market test of effectiveness in order to survive; indeed the very disagreement about what goals it should pursue ensures that no one can possibly measure its overall performance." (ebd., S.459f).

Bezüglich der "controversial public agency" Bundesanstalt für Arbeit zeigt sich, daß die politisierende Wirkung der konfligierenden "Missions" durch die Hegemonie eines Basiskonsenses, der das "Monopol" begründete, lange Zeit moderat gehalten werden konnte.

Diese Eingrenzung des Konflikts bzw. der Politisierung wird in dem Moment unwirksam, in dem von mächtigen externen Machtgruppen ernsthaft und glaubhaft damit gedroht wird, zumindest einen Teil der Dienstleistungen (die Vermittlung) dem Markt auszusetzen, indem das "Monopol" abgeschafft wird und ein Vermittlungsmarkt geschaffen wird. Mit dieser Drohung ist nämlich zugleich die darauffolgende Drohung verbunden, zumindest partiell die unbedingte Staatsgarantie für die finanzielle Basis zur Erledigung dieser Aufgabe zu entziehen, womit die von Mintzberg für nötig gehaltene Bedingung entfällt, daß eine konflikthafte politische Durchdringung der "controversial public agency" anhalten kann.

Das, was uns an dem Verhalten der Verwaltungsspitze vielfach als inkonsistent, widersprüchlich, wechselhaft, "irrational" und opportunistisch erschien, stellt sich nun in einem anderen Licht dar. Konsistentes und "rationales" Handeln ist für die Arbeitsverwaltung nicht - oder nur in eng umgrenzten Handlungsfeldern - möglich, und die sich aktuell darstellende Überfrachtung mit externen Ansprüchen und konfligierenden Normen ("Überpolitisie-



rung") ließe sich nur über eine Stabilisierung des institutionellen Umfelds wieder mildern. Vor diesem Hintergrund erscheint die beredete Klage eines der Verantwortlichen der BA, die wir schon zitierten, in besonderer Weise verständlich, :

"Zwar ist es ein unentrinnbares Phänomen des demokratischen Parteienstaates, politische Erfolge in möglichst kurzfristigen Programmen zu suchen. Tagespolitik unmittelbar in Verwaltungsleistungen zu transformieren, setzt hingegen eine Verwaltungsapparatur voraus, die mechanisch auf Knopfdruck reagiert. Das ist eine naive und nicht ungefährliche Selbsttäuschung. Eine zu schnelle Abfolge von normativen und politischen Kurswechseln, ein Gebrauchsrecht als 'flüchtige Erscheinung' erweisen sich als Identifikationsblocker und verwandeln Verantwortungsfreude und Einsatzbereitschaft in Vorsicht, Halbherzigkeit und sogar Unlust. Zu tief sitzen die Erfahrungen von 'Stop and Go' und eine allgemeine Irritation aus arbeitsmarktlichen und fiskalischen Wechselbädern. Zu oft hat man erlebt, daß die den Programmen folgenden Klagen über frivole Mitnahmeeffekte und banale Umverteilungswirkungen einer törichteren Verwaltung in die Schuhe geschoben wurden. Es bedarf dann unverhältnismäßig hoher Integrationsanstrengungen, um den Betrieb in Schwung zu halten. Normen, Verordnungen und Erlasse tun das nicht" (Herbst 1989, S.230). Wohlgemerkt, dieser "Stoßseufzer" stammt von 1989. Die Gründe für die Klage haben sich seither sicherlich nicht verringert.

Damit ist natürlich noch nichts darüber gesagt, in welcher Weise das Dilemma der gesteigerten Politisierung durch die Zuspitzung der Auseinandersetzung über die konfligierenden "basic Missions" aufgelöst werden kann und soll.

Welchen Unterschied es wirklich macht, ob eine öffentliche Arbeitsvermittlung mit dem Alleinrecht auf Vermittlung ausgestattet ist oder nicht, läßt sich auf der Grundlage der vorliegenden Untersuchung nicht beurteilen. Zur Beantwortung dieser Frage lassen sich allenfalls international vergleichende Untersuchungen heranziehen. Mit welchen Schwierigkeiten ein solches Unterfangen zu tun hat, davon gibt die Arbeit von Walwei (1991) einen Eindruck<sup>251</sup>. Nichtsdestotrotz wären Forschungsanstrengungen in

<sup>251</sup> Vgl. allgemeiner zur Bedeutung international vergleichender Forschung über institutionelle Regulierungen am Arbeitsmarkt Schmid/Reissert/Bruche (1987, S.21ff, insb. S.26; S.39ff). Die differenzierte und vorsichtig schlußfolgernde Studie (ebd., S.325f) kommt zu dem Ergebnis, daß unterschiedliche institutionelle Finanzierungsregelungen passiver und aktiver Arbeitsmarktpolitik Einfluß auf die Kontinuität und darüber auf die Wirksamkeit öffentlicher Arbeitsmarktpolitik haben. Insbesondere legt sie nahe, daß die im bundesdeut-

dieser Richtung sinnvoll, dies auch, um zur Klärung der Frage beizutragen, welche institutionellen Voraussetzungen geschaffen werden können, um zu verhindern, daß ein "Monopol" nicht zu bürokratischer Erstarrung der Arbeitsverwaltung führt. Aber ganz unabhängig von diesen Fragen und ganz unabhängig von der Frage, ob und inwieweit ein Alleinrecht auf Vermittlung wirklich zum sozialpolitischen Ausgleich am Arbeitsmarkt, zur Einlösung der von Eckertz (1989) thematisierten Gerechtigkeitspostulate gegenüber einem "naturwüchsig" funktionierenden Arbeitsmarkt beiträgt<sup>252</sup>, zeigte sich, daß der Auseinandersetzung um das "Monopol" eine hohe symbolische Bedeutung zukommt. Zugespielt geht es um die Frage, ob die politischen Institutionen die gesellschaftlichen Kosten und Risiken eines freien, unregulierten Arbeitsmarktes<sup>253</sup> wahrnehmen oder ignorieren, und ob eine Gesellschaft, die sich diese Kosten und Risiken "leistet", auch dazu bereit ist, die Kosten für die Linderung und Regulierung dieser Risiken aufzubringen.

Wie der Streit um die Frage des "Monopols" ausgehen wird, ist gegenwärtig nicht absehbar: ob es zu einer impliziten Bestätigung des sozialpolitischen Grundkonsenses, der mit der Institu-

---

schen System zu beobachtende 'Stop and Go'-Politik durch die Konkurrenz der Perspektiven von aktiver Arbeitsmarktpolitik und Haushaltskonsolidierung auf der Grundlage des Finanzierungssystem bedingt ist. "Die Stop-and-Go-Politik verunsichert darüber hinaus Arbeitsverwaltung, Betriebe und Arbeitnehmer und trägt zum Effizienzverlust aktiver Arbeitsmarktpolitik bei, der wiederum Anlaß für weitere Kürzungen der finanziellen Spielräume sein kann (...)" (ebd., S.296).

<sup>252</sup> Zur Diskussion der durchaus unterschiedlichen Wirkungspotentiale öffentlicher Arbeitsmarktpolitik vgl. z.B. Offe/Hinrichs (1984, insb. S.79ff).

<sup>253</sup> Vgl. J.Berger/Offe 1984a: "Die im Zuge der kapitalistischen Entwicklung ausgebildete Dominanz des Arbeitsmarktes als des beherrschenden Allokationsprinzips für die Zuweisung menschlicher Tätigkeiten und der Lebensmittel kann den Blick dafür verstellen, daß er alles andere als eine 'selbstverständliche' Einrichtung ist" (ebd., S.88). Mit Polany (1978, S.108f) verweisen sie auf die "extreme Künstlichkeit" dieses Prinzips, die Warenfiktion der Arbeitskraft. Der Arbeitsmarkt erweist sich als "teuflischer Mechanismus", "weil mit seiner Institutionalisierung das Prinzip der Marktvergesellschaftung als eine die Arbeitenden aus allen übrigen sozialen Kontexten herauslösenden, normativ neutralisierenden und wie eine natürliche Gewalt wirkenden Vergesellschaftungsform auf die in eine Vielfalt normativ geregelter sozialer Beziehungen eingebundene lebendige Arbeit übertragen wird" (ebd., S.88f; vgl. auch Offe/Hinrichs 1984).



tionalisierungsform der Bundesanstalt verknüpft ist, oder zu einer Neudefinition der Stellung der Bundesanstalt durch die Aufhebung des Alleinrechts kommt<sup>254</sup>.

Aber auch wenn die gegenwärtig virulente Konkurrenz zweier gegensätzlicher "Missions", die die externe Koalition polarisiert (vgl. Mintzberg 1983, S.103), durch die Bestätigung des sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Konsenses gemildert wird, bleibt die Arbeitsverwaltung eine institutionalisierte Organisation, die mit unterschiedlichen und widersprüchlichen Anforderungen externer Einflußgruppen konfrontiert bleibt, deren legitimatorische Berücksichtigung und reale Bearbeitung differenzierte Strukturen und Verfahren und professionelle Arbeit erfordert, die nicht in einer stromlinienförmig, nach formal rationalen Kriterien kostengünstig strukturierten Verwaltungsmaschine abgearbeitet werden können. Kostenträchtige Inkonsistenzen zwischen den Erfordernissen aus dem symbolischen und materiellen Kontext bleiben unvermeidlich. Damit aber auch der eingebaute Widerspruch zu den Effizienzforderungen der die knappen und umkämpften Haushaltsmittel bereitstellenden politischen Instanzen. Die eigentliche Herausforderung besteht wohl darin, für dieses Dilemma Lösungen zu finden: die Verfahren sozial- und wohlfahrtsstaatlicher Regulierung zu stabilisieren und weiterzuentwickeln und deren **unvermeidliche** Kosten zu akzeptieren und zugleich Verfahren gesellschaftlicher Kontrolle (auch Kostenkontrolle) der mit diesem Teilgebiet sozial- und wohlfahrtsstaatlicher Regulierung beauftragten Organisation zu entwickeln.

<sup>254</sup> Eine prekäre Koexistenz einer (Sozial)versicherung gegen Arbeitsmarktrisiken und einer marktorientierten Vermittlungsagentur, die in Konkurrenz zu privaten, gewerblichen Vermittlungsagenturen steht, wäre die Folge. Arbeitsmarktpolitik mag im offiziellen Aufgabenkanon dann auch noch eine Rolle spielen, die praktischen Möglichkeiten sind dazu aber aufgrund der zumindest partiellen Ausschaltung aus Vermittlungsprozessen am Arbeitsmarkt sicherlich reduziert (vgl. Walwei 1991).

## TEIL 4: SCHLUSS

### X. Zusammenfassung und Ausblick

Gehen wir noch einmal zu unserem Ausgangspunkt zurück. Der erste Blick auf die Entscheidungen zum flächendeckenden Einsatz der EDV in der Bundesanstalt für Arbeit zeigte uns eine rational planende und kontrollierende Organisation, die auf definierte Probleme bei der Bewältigung ihrer Aufgaben zum Zwecke einer besseren Zielerreichung zweckbezogene Mittel der Problembewältigung einsetzt. Dieser erste Blick ist auch nicht einfach einer Täuschung geschuldet. Verschiedene formale Verfahren der Planung und Organisation werden eingesetzt, die allgemein für rationale Entscheidungen stehen. Eine Heerschar von professionell ausgewiesenen Experten innerhalb und außerhalb der Organisation bürgen für eine rational legitimierte Vorgehensweise.

Erst kürzlich hat die Verwaltungsspitze ausführlich gegenüber dem Vorstand dargelegt, "mit welchen Organisationsmaßnahmen die Hauptstelle dem Auftrag des Vorstands nachgekommen ist und weiter nachkommen wird, (...) die Organisation der Dienste der BA (...) Veränderungen, die sich in der Aufgabenstellung, dem Aufgabenanfall oder sonst ergeben, laufend anzupassen (...) und dabei (...) die Möglichkeiten der Rationalisierung und Mechanisierung von Arbeitsvorgängen (...) zu nutzen", wie das die Richtlinien des Vorstands für die Führung der Geschäfte durch den Präsidenten der BA vorsehen (Anlage zum Protokoll der Sitzung des Vorstandsausschusses für Personalwesen, Organisation und Informationsverarbeitung vom 18.2.1991). Der Bericht vermittelt eine beeindruckende Liste in der Vergangenheit durchgeführter, laufender und geplanter Reorganisationen und Mechanisierungsschritte und der dazugehörigen Planungsprozesse. Die Verfahren der Planung und die Abgrenzung der Zuständigkeiten in dem komplexen Prozeß wurden zudem den von den externen Fachgutachtern vorgelegten (Diebold) Erkenntnissen angepaßt, (eingeräumte) mögliche Planungsunvollkommenheiten also durch weitere rationale Planung geheilt.

Die Ergebnisse unserer Fallstudie haben dann allerdings ebenso eindrücklich den zweiten Blick auf die Verfahren und Ergebnisse der rationalen Planung und Entscheidungsfindung bestätigt. Die Fülle der konstatierten "Merkwürdigkeiten", die uns vor dem Hintergrund des zweckrationalen Modells auffielen, ließen uns nach einer Erklärung für die Widersprüche und Inkonsistenzen suchen, die es uns erlaubt, ob der Differenzen nicht nur immer wieder

erstaunt zu sein. Ein dritter Blick, der die beiden vorangegangenen gleichermaßen ernst nimmt und nicht gegeneinander ausspielt, erscheint notwendig und - so hoffen wir, plausibel gemacht zu haben - auch erklärungssträchtig<sup>255</sup>.

Wir konnten den Computer-Mythos dechiffrieren, jene Welt rationalisierter Vorstellungen und Glaubensauffassungen über die unbedingte Rationalität des Einsatzes von EDV, der sich in der modernen Gesellschaft der Bundesrepublik als institutionalisierter Bezugspunkt formaler Rationalität herausgebildet hat und eine prägende und lange Zeit dominierende Kraft als Leitbild von Organisatoren und Rationalisierungsexperten darstellte. Der Computermithos wurde von allen relevanten Einflußgruppen in den Aufsichtsgremien der Bundesanstalt geteilt und um ihn herum gruppierten sich mächtige kollektive Akteure (staatliche Instanzen, Industrien, Berufsverbände, wissenschaftliche Disziplinen), die an dem Institutionalisierungsprozeß beteiligt waren, selbst aus dem etablierten Mythos Legitimation ziehen und Interesse an der Pflege und Stabilisierung des Mythos herausbilden. Unter diesen Bedingungen konnte die Bundesanstalt für Arbeit darauf bauen, daß der Computereinsatz ganz unabhängig vom Nachweis und der Nachweismöglichkeit konkreter Nützlichkeit für eine effektivere und effizientere Aufgabenerledigung das Bild einer modernen und effizienten Organisation "auf der Höhe der Zeit" erzeugen würde. Damit versprach der EDV-Einsatz, zu der so dringlich gewordenen Legitimationssicherung der Organisation beizutragen. Dieser Weg der Legitimationssicherung erschien den Verantwortlichen zugleich auch deswegen gangbar, weil sich eine tragfähige Koalition aus externen und internen Machtakturen schmieden ließ, die eine strukturkonservative Lösung ermöglichte, die relevante Besitzstände und die interne Stabilität nicht angreifen würde. Notwendige Inkonsistenzen zwischen den Rationalitätsversprechen und den Möglichkeiten ihrer Einlösung in den (materiellen) Arbeitsvollzügen schienen demgegenüber aushaltbar. Die Phänomene, die uns als Verstöße gegen die Prinzipien zweckrationalen Han-

<sup>255</sup> "Das analytisch fruchtbare Gegensatzpaar heißt nicht Rationalität vs. Irrationalität, sondern vollständige Rationalität (...) vs. beschränkte Rationalität" (Wiesenthal 1987, S.10).

delns, gegen das Modell rationaler Planung und Kontrolle erschienen, erweisen sich unter diesen Voraussetzungen als geschickte Strategien der Entkopplung und Vertrauensbildung. Unser dritter Blick auf Entscheidungen und Planungsverfahren ermöglicht somit, die Widersprüche zwischen formalen Planungsmethoden, die ihrerseits durch institutionalisierte Mythen eingefordert werden, und den diversen "Merkwürdigkeiten" auf einer "höheren Ebene" rationalen Handelns, einer institutionalisierten Handlungsrationalität ("Systemrationalität"), aufzuheben. Ganz unabhängig davon, wie bewußt vollzogen, erweist sich die Technisierungsstrategie der Verwaltungsspitze als rationale Strategie der Legitimationssicherung, deren Bezugspunkt letztlich das Überleben der Organisation, die Absicherung ihrer rechtlichen Grundlagen und ihrer Ressourcen darstellt, von dem auch Status und Beschäftigungsmöglichkeiten der Organisationsmitglieder abhängen.

Daß die Bundesanstalt für Arbeit auf legitimationssichernde Strategien hinsichtlich ihrer Verfahren und Arbeitsweisen in der beschriebenen Dringlichkeit angewiesen war, Modernität demonstrieren mußte, beruhte seinerseits darauf, daß der Basiskonsens über ihren gesellschaftlichen Auftrag fraglich geworden war. Technisierung und Marktorientierung und die Aufnahme des Selbstbedienungsgedankens bildeten somit eine kombinierte Abwehrstrategie gegen die Anfeindungen der Privatisierungs- und Deregulierungsbefürworter. Die Bundesanstalt reflektierte die verschiedenen, auch konfligierenden gesellschaftlichen Ansprüche und Rationalitätsvorstellungen und baute die daraus resultierenden formalen Strukturen und Prozeduren in die dadurch komplexer werdenden Organisationsstrukturen und Handlungsprogramme ein, um Legitimation gegenüber den institutionalisierten Umwelten zu sichern. Die Folge dieser "gesteigerten" Legitimierungsanforderungen (vgl. Türk 1989, S.41) ist ein widersprüchliches, nahezu "unaussprechliches" offizielles Zielsystem, das aber aufgrund der Machtverhältnisse im institutionellen und relationalen Kontext der Organisation eine deutliche Schlagseite zugunsten der "starken" Parteien am Arbeitsmarkt (Unternehmen und Arbeitnehmer mit starker Arbeitsmarktposition) aufweist. Den Inkonsistenzen

der institutionalisierten Erwartungen stehen differenziertere und widersprüchlichere Problemlagen und Ansprüche aus dem relationalen Kontext zur Seite. Beide Einflüsse bedingen, daß Zweckrationalität sowohl als Erklärungsprinzip organisationalen Handelns als auch als Verfahrensprinzip weithin ausscheidet. Die enttäuschten Erwartungen bezüglich der Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen durch den Computereinsatz erklären sich gerade auf dieser Grundlage.

Insoweit finden wir die folgenden Ausführungen von Meyer (1983d) bestätigt: "Every aspect of rationalized organizational structure comes under exogenous institutional control" (ebd., S.268). Insbesondere die drei folgenden Ebenen der institutionellen Normierung verdienen für unseren Fall noch einmal hervorgehoben zu werden:

- \* "Purposes become institutionally defined and regulated. New ones are added - safety, environment protection, work satisfaction, full employment for the community, and so on. With the institutional definition of multiple and incommensurable purposes, organizations lose clear structural rationality.

- \* Sovereignty becomes plural and unclear, as different external forces exert partial claim. Points of view multiply, and explicit rationality becomes impossible.

- \* Means-ends technology become common knowledge - attributed generally to societal members - or under the control of particular institutionalized sciences or occupations. The technical logics of organizations come to be external to their control structures" (ebd.).

All diese Veränderungen verringern nach Meyer die autonome Rationalität der so geschaffenen Organisationen. All dies bedeute nicht, daß die moderne Gesellschaft "derationalisiert" sei, im Gegenteil (vgl. ebd., S.269). "It is exactly this rationalization of so many aspects of society that limits the rationality of formal organizational structure: modern formalized organizations are built around the acknowledgement of the external legitimization, definition, and control of their internal processes" (ebd.). In historischer Analyse ergibt sich für Meyer ein gerichteter Prozeß mit dem paradox anmutenden Ergebnis, daß die Institutionalisierung rationaler Organisation in der Gesellschaft dazu tendiert, die formale Rationalität spezifischer Organisationen zu verringern (vgl. ebd. S.262). "I will here consider historical processes by which rational organization, institutionalized,

destroys itself and becomes another form" (ebd.). In einem Bild gesprochen: Der säkulare Rationalisierungsprozeß ebnet das Rationalitätsgefälle zwischen formalen Organisationen und der gesellschaftlichen Umwelt (die in modernen Gesellschaften selbst zunehmend rationalisiert und institutionalisiert wird) wie in einem osmotischen Prozeß ein. Dem liegt eine bestimmte Vorstellung von gesellschaftlichen Modernisierungs- bzw. Rationalisierungsprozessen zugrunde. Ein paar grobe Pinselstriche zur Charakterisierung müssen genügen (vgl. hierzu insb. Meyer 1983d, S.261ff, Meyer/Rowan 1977, S.347f).<sup>256</sup> Komplexer werdende gesellschaftliche Interaktionen schaffen formale Organisationsnotwendigkeiten. In einer frühen Phase des Modernisierungsprozesses führt die Verselbständigung von gesellschaftlichen Subsystemen und ihre organisationsförmige Ausprägung (Differenzierung) zu Organisationen, die man sich als rationale Elemente vor dem Hintergrund weitgehender "Desorganisation" und "Anarchie" gesellschaftlicher Verhältnisse vorstellen muß - sozusagen als Inseln der Rationalität. Organisationen entwickeln formale Strukturen und Konzepte, die sich als Rationalitätsmythen verselbständigen und institutionalisieren. Der organisationsförmige gesellschaftliche Austausch erfordert seinerseits rationale gesellschaftliche Strukturen (Geldwirtschaft, Rechtssystem etc.). Mächtige Organisationen, die ihrerseits in der Lage sind, ihre Kontexte zu beeinflussen und sich nicht nur anpassen, versuchen, ihre Ziele und Prozeduren als institutionelle Regeln in der gesellschaftlichen Umwelt (im relationalen Netzwerk und der institutionellen Umwelt) einzubauen. Die Gesellschaft selbst entwickelt, insbesondere über die Herausbildung von komplexen Staatswesen (Nationen), eine legal-rationale Ordnung, die nun ihrerseits auf die Organisationsbildung und Strukturierung zurückwirkt. Als Ergebnis dieses verschränkten Prozesses entsteht eine moderne Gesellschaft, in der formale Organisation nicht mehr als das rational

<sup>256</sup> Wir hatten schon daraufhingewiesen, daß das Konzept durchaus an eine sektoral und/oder international vergleichende Perspektive angeschlossen ist, folglich unterschiedliche, kulturell geprägte Pfade moderner Gesellschaftsentwicklung denkbar bleiben - ein wichtiger Gesichtspunkt, der hier ausgespart bleiben muß.

organisierte Gegenstück - "the controlled and unified mapping of human activities around purposes" (ebd. S.261) - zu den "stärker irrationalen, chaotischen oder korrupten Aspekten des gesellschaftlichen Lebens und Handelns" (ebd.) erscheint. "Contemporary organizational logic involve much more immersion in a context, but a political and cultural context in which collective rationalities are ensconced as secure principles" (ebd., S.262). Damit verschwimmen auch mehr und mehr die Grenzen zwischen Organisation und Umwelt: "The beliefs, norms, rules, and understandings are not just 'out there' but additionally 'in here'. Participants, clients, constituents all participate in and are carriers of the culture. Thus, institutional environments are notoriously invasive. To paraphrase Pogo, We have met the environment and it is us!" (Scott 1983a, S.16). In heutigen modernen Gesellschaften sieht Meyer selbst große und mächtige Organisationen ("rampant and dominant bureaucracies in state and economy") weniger als Gegenwelt zur Gesellschaft, eher als Erfüllung des Rationalitätsglaubens und der kulturellen Logik der Gesellschaft selbst (vgl. ebd. S.263). Mit dieser hier nur kurz umrissenen Vorstellung gesellschaftlicher Rationalisierung werden im Grunde zwei große Themen gängiger Modernisierungstheorie erfaßt. Zum einen die organisationsförmige funktionale Differenzierung der Gesellschaft und die Herausbildung funktionsspezifischer Handlungssphären, die ihrerseits einem spezifischen Rationalisierungsprozeß unterworfen werden (vgl. J.Berger 1988, S.226). Gesellschaftliche Rationalitätsmythen, die in der modernen Wissenschaft, den modernen Berufen und staatlichem Handeln gründen, erzeugen immer wieder neue funktionale Differenzierungen und organisationsförmige Handlungsfelder. Zum anderen werden die durch Differenzierung bzw. die Verfolgung der Eigenlogik der Teilsysteme erzeugten "Fehlentwicklungen" und gesellschaftlichen "Integrationsprobleme" (vgl. ebd. S.226ff) mit den selben "Mitteln" behandelt, wenn z.B. Arbeitsmarktrisiken, ökologische Probleme, Arbeitssicherheit, Frauenförderung zu Themen rationalisierter gesellschaftlicher Mythen gemacht werden, die ihrerseits für die funktionalen Subsysteme bindend werden. Somit wäre die Einebnung des Rationalitätsgefälles zwischen Organisationen und

Gesellschaft als reflexive Rationalisierung bzw. Verwissenschaftlichung zu bezeichnen (vgl. Beck 1986; Beck/Bonß 1989), als ein Stück Entdifferenzierung (und insofern als "postmoderne" Entwicklung, vgl. J.Berger 1988, S.232).

Prozesse reflexiver Verwissenschaftlichung lassen aber die Wissenschaft als Quelle und Bezugspunkt rationalisierter Mythen unzuverlässig werden, die sie für Meyer/Rowan darstellt. Nach Beck (1988) sind z.B. die modernen Risiken großtechnischer Systeme gerade dadurch gekennzeichnet, daß sie durch unterschiedliche wissenschaftliche Disziplinen und Schulen in unterschiedlicher Weise problematisiert werden, ihre ökologischen Wirkungen zumal vielfach nur durch wissenschaftliche Verfahren überhaupt zur Kenntnis genommen ("gemessen") werden können und zu ihrer "rationalen" Bearbeitung unterschiedliche wissenschaftlich begründete Konzepte angeboten werden. Für jedes Problem, für jede Meinung und jeden Standpunkt und für jeden Lösungsvorschlag ist - überspitzt formuliert - ein wissenschaftlicher Experte zu finden. Mit der folgenden längeren Passage (Beck 1988) läßt sich dieser zugleich immer wichtiger und immer absurder werdende Bezug auf Wissenschaft bei der gesellschaftlichen Bearbeitung moderner Risiken gut nachzeichnen: "... wer sich ein Arrangement ausdenken wollte, um die Zweckrationalität ad absurdum zu führen, könnte wohl kaum ein geeigneteres finden als die zweckrationale Selbstwiderlegung der Risikokalkulation. Zweckrationalität verdankt ihre Überlegenheit gerade der Verabschiebung von Wertgesichtspunkten und streng immanenter Beurteilung der Mittelrationalität für beliebige Zwecke. Dies verkehrt sich in der Risikokalkulation in sein Gegenteil. Mit der Politisierung von Risiken müssen zwar alle in den Zahlentopf greifen, und insofern rauben Gefahren der offenen Moral ihre letzten Bastionen. Gleichzeitig hat aber auch niemand mehr einen gekrönten Zugang zu der einzig richtigen Kalkulation, da Risiken mit Interesse schwanger gehen und sich insofern in ihren Kalkulationsarten wie die Kaninchen vermehren. Zweckrationalität wird überdehnt, unsicher und wertabhängig zugleich; ihr Vollzug zu einem absurden Theater, weil alle mit immer akribischeren Methoden immer Gegensätzlicheres erzeugen" (ebd., S.147; vgl. auch Scott 1986, S.244). "Rationalization of so many aspects of society" (Meyer 1983d, S.269) selbst als "absurdes Theater"? Dieser Schlußfolgerung kann man sich immer weniger entziehen.

Einen Bruch mit der Moderne hat Meyer selbst sicherlich nicht im Blick, eher im Sinne J.Bergers (ders. 1988, S.232) einen veränderten Pfad der Modernisierung<sup>257</sup>. Ob die Form der Entdifferenzierung der Gesellschaft, die in der Institutionalisierungsthese

<sup>257</sup> Meyer/Rowan sprechen in der Regel von "moderner Gesellschaft", allenfalls positiv Bezug nehmend auf Bell's "postindustrielle" Gesellschaft (vgl. diess. 1977, S.341).



von Meyer angelegt ist, hilft, die Folgeprobleme der Differenzierung zu beseitigen oder die Integrationsprobleme zu lösen, ist für Meyer kein Thema<sup>258</sup>. Insofern liefert uns der Ansatz von Meyer/Rowan auch kein Hintergrundkonzept von Rationalität, das in einem Begriff gesellschaftlicher Vernunft<sup>259</sup> oder materialer bzw. substantieller Rationalität ruht (vgl. auch Becker u.a. 1988, S.89f) - wie es Baethge/Oberbeck (1990) einfordern - aber sicherlich ein Hintergrundkonzept von Rationalität, das das Modell der zweck-rationalen Organisation überwölbt. Für konkrete Organisationsanalyse bleibt es allemal nützlich.

Im theoretischen Kontext der Meyer'schen Argumentation kann es außerhalb der gesellschaftlich geteilten Rationalitätsvorstellungen keine weitere Instanz der Rationalitätsbeurteilung geben, es sei denn durch normative Setzung oder geschichtsphilosophische Grundannahmen. Insofern befinden sich Meyer/Rowan in der "guten Gesellschaft" einer Organisationstheorie, die die beharrlichen kritischen Einreden gegen einen funktionellen Rationalitätsbegriff<sup>260</sup> - "gegen den Beliebigkeitscharakter der modernen Rationalität" (Claessens 1967, S.475) - ebenso beharrlich überhört (vgl. Becker u.a. 1988, S.89f). Wenn aber die normative oder geschichtsphilosophische Setzung einer Beurteilungsinstanz ausscheiden soll, bleibt nur, die gesellschaftlichen Rationalitätsmythen durch die Gesellschaft selbst befragen zu lassen, also die von gesellschaftlichen Akteuren (sozialen Bewegungen) thematisierten, "praktischen" Einreden einzufangen. Als theoretisches Konzept würde das heißen, die Rationalitätsmythen macht-theoretisch bzw. politisch zu reformulieren, die Einflüsse gesellschaftlicher Kräfte und die darin evtl. enthaltenen, aber nicht wirksamen utopischen Gehalte ("Ideologien") als handlungsleitende Orientierungen zu rekonstruieren (vgl. Türk 1989,

<sup>258</sup> Vielleicht deshalb, weil er der zugrundeliegenden Problematik, den Folgeproblemen von Differenzierung und den neu entstehenden Integrationsproblemen, die von gesellschaftlichen Akteuren zum Thema gemacht werden - wie Perrow (1986) meint - eher zynisch gegenübersteht.

<sup>259</sup> "... in dem die richtige Einrichtung der Gesellschaft mitgedacht ist (Adorno 1962, S.263).

<sup>260</sup> Etwa im Sinne Adornos (vgl. ders. 1980, S.281; 1979, S.440ff).

S.46f): Rationalitätsmythen selbst dem gesellschaftlichen Diskurs aufzuschließen.

Hierzu kann sozialwissenschaftliche Forschung noch einiges beitragen: Genaue historische Rekonstruktionen der Institutionalisierung gesellschaftlicher Leitbilder und Normen zu Rationalitätsmythen und eine Analyse der gesellschaftlichen Akteure und Koalitionen, die sie hervorbringen und sich ihrer zur Verfolgung von Interessen bedienen, sind hier gefragt. Organisationsanalyse, die sich institutionellen und kulturellen Kontexten und der Einflußnahme externer Akteure öffnet, ist auf solche Forschungsanstrengungen angewiesen. Wie wir am Beispiel der Regulierung und Institutionalisierung des Arbeitsmarktes sahen, stellt sich für die gesellschaftlichen Akteure die Frage, auf Grundlage welcher institutionalisierter Normen und Regulierungen Arbeitsmarktrisiken besser bearbeitet werden können. Eine international vergleichende Forschung zu diesem Thema, die zugleich ihre normativen Prämissen offenlegt, kann hierzu Nützliches beitragen (vgl. Schmidt/Reissert/Bruche 1987).

Auch wenn die Skepsis bleibt, ob durch neue bzw. veränderte Regulierung nicht nur eine neue Runde "rationaler Bearbeitung" der Folgewirkungen und Integrationsprobleme vorgängiger Rationalisierung bzw. Modernisierung ausgelöst wird, über deren intendierte und nicht-intendierte Wirkungen und Folgen Wissenschaft nichts Verlässliches prognostizieren kann, bleibt die Herausforderung, sich diesen Fragen zu stellen.

Aus dieser Verantwortung entlassen wird die Sozialwissenschaft alleine schon deswegen nicht, weil die gesellschaftlichen Akteure in unsicheren Zeiten einen hohen Bedarf an Orientierung entwickeln, dem sich die Sozialwissenschaft nur um den Preis der Marginalisierung entziehen kann. Nicht zuletzt leben die Sozialwissenschaftler selbst in dieser problematischen Welt.

"Doch aus Durchfragen entstandenes Bewußtsein von der Unsicherheit aller (i.O. kursiv) Erkenntnisansprüche muß nicht in Leisetreterei einmünden. (...) Wer die Brüchigkeit des Sichersten in sich aufgenommen hat, kann verstummen, zynisch werden, sich in Routine versteifen, oder aber in der Fehlbarkeit aller tragenden Gedanken die Möglichkeit ihrer Umgestaltung entdecken. Wenn es richtig ist, daß die sich selbst gefährdende, zivilisatorische Welt nichts als eine (widerlegte) Hypothese ist, über die wir nur noch nicht hinausgekommen sind, dann ist heute die Zeit der Gegenhypothese. Der Irrtum, zu dem Wissenschaft sich verhärten kann, kann nur im Zusammenspiel von innen und außen und mit dem Mut aufgebrochen werden, der aus den Ursprüngen des Erkennenwollens sich nährt" (Beck 1988, S.27).



## LITERATUR

- Ackermann, R.W. 1975: *The Social Challenge to Business*, Cambridge, Mass.
- Adamy, W./Reidegeld, E. 1987/1988: 60 Jahre Arbeitslosenversicherung in Deutschland, in: *Soziale Sicherheit*, (1987), Heft 12, S. 374-379, sowie (1988), Heft 1, S. 21-25.
- Adamy, W./Steffen, J. 1982: "Arbeitsmarktpolitik" in der Depression. Sanierungsstrategien in der Arbeitslosenversicherung 1927-1933, in: *MittAB*, 15(1982)3, S.276-291
- Adorno, Th.W. 1980: *Minima Moralia. Reflexionen aus dem beschädigten Leben*, in: Adorno, Th.W.: *Gesammelte Schriften*, Bd. 4, hrsg. von Tiedemann, R., Frankfurt
- Adorno, Th.W. 1979: *Individuum und Organisation. Einleitungsvortrag zum Darmstädter Gespräch 1953*, in: Adorno, Th. W.: *Soziologische Schriften I*, Frankfurt
- Adorno, Th.W. 1962: Zur Logik der Sozialwissenschaften, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 14(1962), S.249-263
- Allensbach (Institut für Demoskopie) 1985a: Der Ruf der Arbeitsämter. Ergebnisse einer Umfrage unter berufstätigen Arbeitnehmern im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeit. Analyse und Kommentar, Allensbach.
- Allensbach (Institut für Demoskopie) 1985b: Ergebnisse einer Umfrage unter Berufstätigen im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeit, Analyse und Kommentar. Allensbach.
- Allensbach (Institut für Demoskopie) 1985c: Unternehmen und Arbeitsmarkt (VII). Repräsentativbefragung unter Betriebsinhabern und Personalleitern, Allensbach.
- Allison, G.T. 1971: *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston
- Altmann, N./Deiß, M./Düll, K./Sauer, D. 1986: Ein neuer Rationalisierungstyp - neue Anforderungen an die Industriesoziologie, in: *Soziale Welt*, (1986), Heft 2/3, S.191-207.
- Altmann, N./Düll, K. 1987: Rationalisierung und neue Verhandlungsprobleme im Betrieb, in: *WSI-Mitteilungen*, (1987), Heft 5, S.261-269.
- Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA): Jahreszahlen, verschiedene Jahrgänge.
- Baethge, M. 1976: Auf dem Arbeitsamt, in: Gramberg, M. (Hg.), *Wortwechsel*, Köln, S. 18 -24.
- Baethge, M./Oberbeck, H. 1985: Zur Entwicklung von Arbeit und Beschäftigung im Dienstleistungssektor, in: Altvater, E. u.a. (Hg.), *Arbeit 2000. Über die Zukunft der Arbeitsgesellschaft*, Hamburg, S.51-75.
- Baethge, M./Oberbeck, H. 1986: Zukunft der Angestellten. Neue Technologien und berufliche Perspektiven in Büro und Verwaltung, Frankfurt/New York.
- Baethge, M./Oberbeck, H. 1990: Systemische Rationalisierung von Dienstleistungsarbeit und Dienstleistungsbeziehungen: Eine neue Herausforderung für Unternehmen und wissenschaftliche Analyse, in: Rock, R./Ulich, P./Witt, F. (Hg.), *Strukturwandel der Dienstleistungsrationalisierung*, Frankfurt/New York, 1990, S.149-176.
- Bahn Müller, R./Faust, M. 1992a: EDV im Arbeitsamt - Essentials einer empirischen Studie, in: *Gewerkschaftliche Bildungspolitik*, Heft 3, S.74-78
- Bahn Müller, R./Faust, M. 1992b: Das automatisierte Arbeitsamt. Legitimationsprobleme, EDV-Mythos und Wirkungen des Technikeinsatzes, Frankfurt/New York (Campus - erscheint im Herbst)
- Bahn Müller, R./Faust, M. 1991a: Technik-Folgen-Abschätzung bei Prozessen der Verwaltungs-rationalisierung. Das Beispiel Bundesanstalt für Arbeit, in: Universität Tübingen (Hg.): *Forschungsfolgen und Technikfolgen. Eine Dokumentation*, Tübingen, S.75-90
- Bahn Müller, R./Faust, M. 1991b: Die Automatisierung der Arbeitsverwaltung. Ziele und Wirkungen des Einsatzes von Informations- und Kommunikationstechniken in den Arbeitsämtern, Forschungsbericht, Tübingen
- Bahn Müller, R./Faust, M. 1990: Arbeitsbedingungen, Technikeinsatz und Organisationsentwicklung im Arbeitsamt, herausgegeben vom Hauptvorstand der ÖTV, Stuttgart.
- Bahn Müller, R./Faust, M. 1989: EDV bei der Bundesanstalt für Arbeit: Hohe Ziele nicht erreicht, in: *ÖTV-Report Soziales und Gesundheit*, Nr. 9/1989
- Bammé, A./Feuerstein, G./Genth, R./Holling, E./Kahle, R./Kempin, P. 1983: *Maschinen-Menschen. Mensch-Maschinen. Grundrisse einer sozialen Beziehung*, Reinbeck bei Hamburg
- Barthes, R. 1964: *Mythen des Alltags*, Frankfurt/Main
- Beck, U. 1988: *Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit*, Frankfurt
- Beck, U. 1986: *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt.
- Beck, U./Bonß, W. 1989: Zum Strukturwandel von Sozialwissenschaft und Praxis. Ergebnisse und Perspektiven der Verwendungsforschung, in: *Soziale Welt*, 40(1989)1-2, S.196-214
- Becker, A./Küpper, W./Ortmann, G. 1988: Revision der Rationalität, in: Krüpper, W./Ortmann, G. (Hg.), *Mikropolitik*, Opladen, S.89-114.
- Behr, M./Heidenreich, M./Schmidt, G./Graf von Schwerin, H.-A. 1991: *Neue Technologien in der Industrieverwaltung. Optionen veränderten Arbeitskräfteeinsatzes*, Opladen
- Berger, J. 1988: Modernitätsbegriffe und Modernitätskritik in der Soziologie, in: *Soziale Welt*, 39(1988)2, S.224-235
- Berger, J./Offe, C. 1984a: Die Zukunft des Arbeitsmarktes. Zur Ergänzungsbedürftigkeit eines versagenden Allokationsprinzips, in: Offe, C. (Hg.), *„Arbeitsgesellschaft“*. Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven, Frankfurt/New York, S.87-117.
- Berger, J./Offe, C. 1984b: Die Entwicklungsdynamik des Dienstleistungssektors. In: Offe, C. (Hg.), *„Arbeitsgesellschaft“*. Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven, Frankfurt/New York, S.229-270.

- Berger, U. 1984: Wachstum und Rationalisierung der industriellen Dienstleistungsarbeit, Frankfurt/New York.
- Berger, U. 1985: Der Gesichtspunkt der Leistungsqualität und sein Einfluß auf den Technikeinsatz im Dienstleistungsbereich privater Unternehmen, in: Karlsen, T./Kühn, H./Oppen, M. (Hg.), Informationstechnologie im Dienstleistungsbereich. Arbeitsbedingungen und Lebensqualität. Wissenschaftszentrum Berlin, Internationales Institut für Vergleichende Gesellschaftsforschung, Berlin, S.69-82.
- Berger, U. 1988: Rationalität, Macht und Mythen, in: Küpper, W./Ortmann, G. (Hg.), Mikropolitik, Opladen, S.115-130.
- Berger, U./Offe, C. 1984: Das Rationalisierungsdilemma der Angestelltenarbeit, in: Offe, C. (Hg.), »Arbeitsgesellschaft«. Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven, Frankfurt/New York, S.271-290
- Berger, P.L./Luckmann, Th. 1967: The Social Construction of Reality, New York
- Bergstermann, J./Brandherm-Böhmker, R. (Hg.) 1990: Systemische Rationalisierung als sozialer Prozeß, Bonn
- Birke, M./Schwarz, M. 1988: Interessenvertretungspolitik zur Gestaltung von Arbeit und Technik - Neuansätze und Umstrukturierungsprobleme in Betrieben der Metall- und Druckindustrie, in: WSI-Mitteilungen, (1988), Heft 9, S.535-543.
- Bosch, G./Priewe, J. 1982: Perspektiven und Handlungsspielräume der Arbeitsmarktpolitik, in: WSI-Mitteilungen, Heft 2, S.57-68
- Braun, S./Tholen, J./Eberwein, W. 1985: Öffentliche Arbeitsvermittlung als politisch-sozialer Prozeß, Bremen.
- Briefs, U. 1982: Computertechnologie und zukünftige Formen der Arbeit: ein politisches Handbuch zur Mikroelektronik und Computertechnik, Köln
- Briefs, U. 1984: Informationstechnologien und Zukunft der Arbeit. Mikroelektronik und Computertechnik, Köln
- Brinckmann, H. 1979: Rationalisierung in der öffentlichen Verwaltung, in: Hansen, H. R./Schröder, K. T./Weihe, H. J. (Hg.), Mensch und Computer, München/Wien, S.109-122.
- Brinckmann, H. 1984: Neue Kommunikationstechniken in der öffentlichen Verwaltung - Verfestigung überholter Verwaltungsstrukturen? in: CW-CSE, Wirtschaftliches Informationsmanagement in der öffentlichen Hand: Strategien für den effizienten Einsatz von Büroinformationssystemen in der öffentlichen Verwaltung, München.
- Brinckmann, H. 1989: Reform der (Kommunal-)Verwaltung im Interesse von Bürgern und Beschäftigten, Arbeitstagung »Zukunft durch öffentliche Dienste« vom 29.5.-2.6.1989.
- Brinckmann, H./Kuhlmann, S. 1990: Computerbürokratie. Ergebnisse von 30 Jahren öffentlicher Verwaltung mit Informationstechnik, Opladen.
- Brinckmann, C. 1982: Vermittlungs- und Beratungsdienste aus der Sicht der Arbeitslosen, in: MatAB, (1982), Heft 5.
- Brissy, J.F. 1990: Computers in Organizations: The (White) Magic of the Black Box, in: Turner, B.A. (ed.): Organizational Symbolism, Berlin/New York, S.225-236

- Brödner, P. 1986: Fabrik 2000. Alternative Entwicklungspfade in die Zukunft der Fabrik, (3. durchgesehene Auflage), Berlin.
- Brodhun, G. 1953: Rationalisierung der Arbeitsverwaltung durch maschinelles Verfahren, in: Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe, (1953), Heft 2, S.39.
- Brötz, R. 1982: Zur sozialen Ausgestaltung der »Zumutbarkeit« im AFG. Erfahrungen mit den paritätisch besetzten Widerspruchsausschüssen in den Arbeitsämtern, in: WSI-Mitteilungen, (1982), Heft 2, S.105-112.
- Bruche, G./Reissert, B. 1985: Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik. System, Effektivität, Reformansätze, Frankfurt/New York
- Brünnecke, K./Deutschmann, Ch./Faust, M. 1992: "Selbststeuerung der Werkstatt"? Betriebspolitische Aspekte des Bürokratieabbaus in Industrieunternehmen, in: Staehle, W./Conrad, P./Sydow, J. (Hg.), Managementforschung, Berlin (im Erscheinen).
- Bundesanstalt für Arbeit (Hg.) 1982a: Arbeitsvermittler/in (Hauptvermittler/in) im Arbeitsamt (Stand 1. Sept. 1982), Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit (Hg.) 1982b: micros und coArb - der schnelle Kontakt zwischen Unternehmen und Bewerber, Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit (Hg.) 1982c: Die Bundesanstalt für Arbeit stellt sich vor, Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit (Hg.) 1984a: Vorläufiges coArb-Handbuch (Stand 11/84), Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit (Hg.) 1984b: Schlüsselsystem für die computerunterstützte Arbeitsvermittlung in Arbeitsämtern (Stand März 1984), Nürnberg, 1984.
- Bundesanstalt für Arbeit, Verwaltungsrat (Hg.) 1982: Anordnungen, Vorschriften und Beschlüsse der Organe, in: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, (1982), Sondernummer 15.4.82.
- Bundesanstalt für Arbeit 1984: Aus- und Fortbildung. Baustein EDV und Arbeitsamt.
- Bundesanstalt für Arbeit (Hg.) 1986: AFG - Arbeitsförderungsgesetz. Textausgabe mit angrenzenden Gesetzen, Verordnungen und BA-Regelungen, 34. Ausgabe, Stand: Oktober 1986, Nürnberg
- Bundesanstalt für Arbeit 1989: Beratungsvorlage zum Prüfungsbericht des Bundesrechnungshofs, VR 84/89, 21. Juni 1989
- Bundesanstalt für Arbeit 1990, IT-Rahmenkonzept, Dezember 1990.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) 1989: Bericht des BMA für das Bundeskabinett zur Arbeitsvermittlung, Arbeitsbereitschaft und beruflichen Mobilität von Arbeitslosen vom 29.11.1989, S.13.
- Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (Hg.) 1985: Nichteheilige Lebensgemeinschaften in der Bundesrepublik Deutschland, Köln.
- Bundesrechnungshof 1987: Bericht über die Methoden zur Personalbedarfsberechnung bei der Bundesanstalt für Arbeit, Juni 1987.

- Bundesrechnungshof 1989a: Bericht des Bundesrechnungshofes über die Prüfung der Personalbemessung bei der Bundesanstalt für Arbeit unter besonderer Berücksichtigung der fachlich-organisatorischen Grundlagen, Frankfurt.
- Bundesrechnungshof 1989b: Bericht 1989 zur Haushalts- und Wirtschaftsprüfung der Bundesanstalt für Arbeit gemäß § 223 Arbeitsförderungsgesetz.
- Bundesrechnungshof 1990: Bericht 1990 zur Haushalts- und Wirtschaftsprüfung der Bundesanstalt für Arbeit gemäß § 223 Arbeitsförderungsgesetz (einschließlich Stellungnahme zu der Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 1988), vom 6.7.1990.
- Bundesverband Junger Unternehmer (BJU)/Impulse 1990: Schlechtes Zeugnis für 46 Arbeitsämter - Presseinformation, Bonn.
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Jahresberichte der Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände 1985 und 1986.
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA): Arbeitsmarkt 1988. Informationen der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände, Nr.7/88.
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA): BDA-Kurz-Nachrichten-Dienst 63/86.
- Campinos-Dubernet, M./Grando, J.-M. 1991: International vergleichend angelegte Branchenstudien: Untersuchungsfelder, Ziele und Methoden, in: Heidenreich/Schmidt 1991, S.170-179
- Child, J./Ganter, H.D./Kieser, A. 1987: Technological Innovation and Organizational Conservatism, in: Pennings/Buitendam (eds.), New Technology as Organizational Innovation, Cambridge, Mass., S.87-115.
- Claessens, D. 1965: Rationalität revidiert, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 17(1965), S.465-476
- Clegg, S.R. 1990: Modern Organizations. Organization Studies in the Postmodern World, London/Newbury Park/New Delhi
- Cramer, U. 1980: Anpassungsvorgänge bei der Besetzung von offenen Stellen durch Arbeitslose, in: MittAB, Heft 1, S.116-124
- Crozier, M./Friedberg, G. 1979: Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns, Königstein/Ts.
- Cyert, R.M./March, J.G. 1963: A Behavioral Theory of the Firm, Englewood Cliffs
- Deeke, A./Fischer, J./Schumm-Garling, U. (Hg.) 1987: Arbeitsmarktbewegung als sozialer Prozeß. Arbeitspapiere aus dem Arbeitskreis Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF), 1987-3, Paderborn.
- Deeke, A. 1988: Betriebliche Rekrutierungsstrategien bei hoher Arbeitslosigkeit, in: Autorengemeinschaft (Hg.), Individuelle und sozialstrukturelle Folgen der Massenarbeitslosigkeit, SAMF-Arbeitspapiere, 1988-1, S.147-203.
- Deeke, A./Fischer, J. 1988: Der vermittelte Arbeitsmarkt, in: Arbeit und Beruf, (1988), Heft 3, S.73-77.

- Decker, A. 1986: Auf dem Weg zum Arbeitsamt 2000, in: Arbeit und Beruf, (1986), Heft 8, S.233-237.
- Decker, A./Schumacher, W. 1986: Dezentrale Informationsverarbeitung im Arbeitsamt, in: Siemens-Magazin COM, (1986), Heft 6, S.28-31.
- Dernbach, W. 1989: Wird die Informatik zu einem Innovationshemmnis? in: Computerwoche vom 6.1.1989, S.8.
- Dettling, W. 1983: Krise des Wohlfahrtsstaats, in: Matthes, J. (Hg.), Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Soziologentages in Bamberg 1982, Frankfurt/New York, S. 518-523
- Dreyfus, H.L./Dreyfus, S.E. 1987: Künstliche Intelligenz. Von den Grenzen der Denkmachine und dem Wert der Intuition, Reinbeck bei Hamburg
- DGB (Hg.) 1982: Fachtagung Massenarbeitslosigkeit. Krise der Beschäftigungspolitik - Krise der Arbeitsämter, Bonn.
- DGB (Hg.) 1992: Die Arbeitsvermittlung verbessern - nicht privatisieren, in: Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik (ISA), März 1992 - 4/1992, Düsseldorf
- DGB-Bundesvorstand, Abt. Arbeitsmarktpolitik/Pollmeyer, B. 1987: Verbesserung der Arbeitsmarktberichterstattung und der Weiterbildungsförderung in Dortmund. Gutachten des Projekts »Information und Beratung zu den Mitbestimmungsmöglichkeiten im Rahmen einer regionalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Düsseldorf.
- Diebold 1988a, Weiterentwicklung der Informationsverarbeitung in der BA. Standortbestimmung, Oktober 1988, Frankfurt a.M.
- Diebold 1988b, Weiterentwicklung der Informationsbearbeitung in der BA. Gestaltung und Verfahren, Dezember 1988, Frankfurt a.M.
- Diebold 1989, Weiterentwicklung der Informationsverarbeitung in der Bundesanstalt für Arbeit. Gesamtbericht vom 21.Juli 1989, Frankfurt a.M.
- Diebold 1990, Management-Report, Heft 1, Frankfurt a.M.
- Diehl, R./Röske, V. 1983: Computer am Arbeitsplatz - wo sind die versprochenen Verbesserungen? in: Universität Bremen, Arbeit und Technik, Bremen.
- Diehl, R./Röske, V. 1984: Veränderung der Arbeitssituation durch dezentralisierten DV-Einsatz in der Kommunalverwaltung, in: Kuhlen, R. (Hg.), Koordination von Informationen (Informatik-Fachberichte 81), Berlin.
- Dierkes, M. 1990: Technikgenese: Einflußfaktoren der Technisierung jenseits traditioneller Technikfolgenforschung, in: Biervert, B./Monse, K. (Hrsg.): Wandel durch Technik? Institution, Organisation, Alltag, Opladen, S.311-331
- dvb (Deutscher Verband für Berufsberatung e.V.) 1986: EDV in der Berufsberatung. Eine Stellungnahme des dvb, Mainz
- dvb (Deutscher Verband für Berufsberatung e.V.) 1988: Wer bestimmt die Zukunft der Berufswähler?, Mainz
- Ebert, R. 1986: Massenarbeitslosigkeit und Arbeitskräftemangel, in: Der Arbeitgeber, (1986), Heft 20, S.778-779.

- Eberwein, W./Tholen, J. 1985: Arbeitsvermittlung in der Krise. Die Praxis der Arbeitsvermittlung und -beratung in den Arbeitsämtern und die Diskussion um das »Vermittlungsmonopol«, in: Soziale Sicherheit, (1985), Heft 5, S.146-153.
- Eberwein, W./Tholen, J. 1987a: Die öffentliche Arbeitsvermittlung als politisch-sozialer Prozeß, Frankfurt/New York
- Eberwein, W./Tholen, J. 1987b: Die Selektivität der öffentlichen Arbeitsvermittlung und Handlungsspielräume der Arbeitsvermittler, in: WSI-Mitteilungen, (1987), Heft 5, S.280-289.
- Egle, F. 1987: Analyse des 'Marktanteils' der AVuAB am Beispiel des Arbeitsamtes M., in: Arbeit und Beruf, (1987), Heft 7, S.241-244.
- Egle, F./Henning, W./Pfetzing, A. 1988: Arbeitsmarktausgleich: über die Qualifizierungspolitik zur Vermittlungsoffensive, in: Arbeit und Beruf, (1988), Heft 2, S.38-42.
- Egle, F./Merschwirth, W. 1988, Der regionale Arbeitsmarkt: Chancen und Risiken - Neue Interpretation der Bewegungszahlen? in: Arbeit und Beruf, (1988), Heft 4, S.112-117.
- Eckertz, R. 1989: Die computerunterstützte Deregulierung der Arbeitsvermittlung, in: Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht (info also), (1989), Heft 1, S.3-18.
- Eckertz, R./Nickel, E./Sievering, U. (Hg.) 1989: Recht und neue Technologien. Computereinsatz in der Arbeitsvermittlung, Arnoldsheimer Protokolle 3/89.
- Elster, J.: Subversion der Rationalität, Frankfurt/New York
- Entscheidungen - Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften: (1) Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit: teilweiser Verstoß gegen das EG-Wettbewerbsrecht, in: NJW (1991)45, S.2891-2893
- Ford, H. o.J.: Mein Leben und Werk (Volksausgabe), Leipzig
- Franke, H. 1985: Die Bundesanstalt für Arbeit im System der sozialen Sicherung, in: Siebrecht, V./Kohl, A. (Hg.): Schriftenreihe. Aufgaben und Praxis der Bundesanstalt für Arbeit, Heft 1, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz
- Franke, H. 1986: Arbeitsverwaltung dynamisch gestalten, in: Siemens-Magazin COM, (1986), Heft 6, S.9-13.
- Gabler, W. 1982: Zumutbarkeit (§ 103 AFG) und computerunterstützte Arbeitsvermittlung, Arbeitspapiere 15, Forschungsgruppe Verwaltungsautomation GHS Kassel, Kassel.
- Gagel, A. 1984: Arbeitsförderungsgesetz; Kommentar, München.
- Gnahns, D. 1984: Analyse des Stellenangebotes in einer ausgewählten Arbeitsmarktreion unter besonderer Berücksichtigung der personalpolitischen Strategien von Klein- und Mittelbetrieben, Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung, Hannover.
- Gewerkschaft ÖTV (Hg.) o.J.: Bausteine für Bildungsarbeit (Arbeitsprogramm Neue Techniken/ Rationalisierung), Stuttgart

- Gewerkschaft ÖTV 1992: 'Alleinvertretungsrecht' ist politisch zu stärken, in: Das ÖTV-Magazin, Nr.3, März 1992, S.2
- Gewerkschaft ÖTV, Betriebsgruppe Saarbrücken 1987: Arbeitsamt 2000, Saarbrücken.
- Gewerkschaft ÖTV-HV 1986: Arbeitsprogramm Neue Technologien/Rationalisierung der Gewerkschaft ÖTV, Stuttgart.
- Göbel, G. 1990: Arbeitsvermittlung: Weg mit dem Schutzzaun. Monopol der Bundesanstalt für Arbeit verhindert effiziente Arbeitsvermittlung, in: Der Steuerzahler, Sept. 1990, S.131-132
- Gräßle, D./Hömann, A./Kumbruck, C. 1983: Computerunterstützte Arbeitsvermittlung in Österreich, den Niederlanden, Großbritannien und Schweden, Arbeitspapiere 34, Forschungsgruppe Verwaltungsautomation GHS Kassel, Kassel.
- Gräßle, D./Klockner, M. 1982: Einsatz neuer Informationstechnologien am Beispiel der Arbeitsverwaltung, in: GHS Kassel (Hg.), Materialien zur Weiterbildung 17, Kassel.
- Gräßle, D./Kumbruck, C. 1981: Computerunterstützte Arbeitsvermittlung, in: Reineremann, H./Fiedler, H./Grimmer, K./Lenk, K. (Hg.), Organisation informationstechnik-gestützter öffentlicher Verwaltungen (Informatik-Fachberichte 44), Berlin, S.155-162.
- Gräßle, D./Kumbruck, C. 1984: Der Computer als Arbeitsvermittler? Das Vermittlungsverfahren der Bundesanstalt für Arbeit für besonders qualifizierte Berufe (Beiträge zur juristischen Informatik 11), Darmstadt.
- Grael, M./Stöhr, A. 1987: Strukturveränderungen in der Arbeitsvermittlung - Überlegungen zur Weiterentwicklung der Arbeitsvermittlung, in: Arbeit und Beruf, (1987), Heft 7, S.205-209, sowie Heft 8, S.244-250.
- Grimmer, K. 1976: Informationsverbund: Öffentlicher und privater Bereich, in: Steinmüller, W. (Hg.), Informationsrecht und Informationspolitik, München/Wien, S.66-94.
- Grimmer, K. 1980: Auswirkungen der Informationstechnologie auf die öffentliche Verwaltung, in: Barthel, T. (Hg.), Gefährdet die Informationstechnologie unsere Freiheit? München/ Wien.
- Grimmer, K. 1982: Die Automation und das Verhältnis der Verwaltung zum Bürger, in: Die öffentliche Verwaltung, (1982), Heft 7, S.257ff.
- Grimmer, K. 1986a: Das Beispiel Computerunterstützte Arbeitsvermittlung, in: Online (ÖVD), (1986), Heft 12, S.52-58.
- Grimmer, K. (Hg.) 1986b: Arbeit der Arbeitsvermittler und ihre Veränderung durch Informationstechnologie (Arbeitspapiere 41: Bd. 1 Technisch-organisatorische Rahmenbedingungen, Bd. 2 Auswirkungen auf die Arbeit, Bd. 3 Dienstleistungsqualität und Informationsverbund), Forschungsgruppe Verwaltungsautomation GHS Kassel, Kassel.
- Grimmer, K. 1986c: Einleitung. Verwaltungsautomation und Politik, in: Grimmer, K. (Hg.), Informationstechnik in öffentlichen Verwaltungen. Handlungsstrategien ohne Politik, Basel/Boston/Stuttgart, S.9-25
- Grimmer, K. 1987: Effizienz und Dienstleistungsqualität, in: ders. (Hg.), Arbeit der Arbeitsvermittler und ihre Veränderung durch Informationstechnologie, Kassel, S.271-304.

- Grimmer, K. 1989: Computereinsatz in der Arbeitsvermittlung, in: Eckertz, R./Nickel, E./Sievering, U. (Hg.), Recht und neuer Technologien. Computereinsatz in der Arbeitsvermittlung, Arnoldsheimer Protokolle 3/89, S.18-39.
- Grunow, D. 1988: Die Bürgernahe Verwaltung: Theorie, Empirie, Praxismodelle, Frankfurt/ New York
- Hartmann, M. 1990: Abschied vom Taylorismus - Perspektiven der Büro-rationalisierung, in: Rock, R./Ulich, P./Witt, F. (Hg.), Strukturwandel der Dienstleistungsrationalisierung, Frankfurt/New York, S.127-148.
- Hegner, F. 1978: Das bürokratische Dilemma, Frankfurt/New York
- Heibey, H.W./Lutterbeck, B./Töpel, M. 1979: Organisatorische Konsequenzen des EDV-Einsatzes, in: Hansen u.a. (Hg.), Mensch und Computer, München/Wien.
- Heidenreich, M./Schmidt, G. (Hg.) 1991: International vergleichende Organisationsforschung, Opladen
- Heller-Grunewald, M. 1986: Computer für die Leistungsgewährung, in: Siemens Magazin COM, (1986), Heft 6, S.24-25.
- Heller-Grunewald, M./Schirmer, S. 1986: Die Informationsverarbeitung für die Leistungsabteilung im Spannungsfeld der Organisation, in: Arbeit und Beruf, (1986), Heft 4, S.101-105.
- Herbst, R. 1989: Integration und Desintegration in einer Verwaltung - fragmentarische Stimmungsbilder, in: Arbeit und Beruf, (1989), Heft 7, S.230.
- Hickson, D.J./Astley, W.G./Butler, R.J./Wilson, D.C. 1981: Organization as Power, in: Research in Organizational Behaviour, Vol. 3, S.151-196
- Hildebrandt, E. 1990: Die betriebliche Sozialverfassung als Voraussetzung und Resultat systemischer Rationalisierung, in: Bergstermann/Brandherm-Böhmker 1990, S.131-140
- Hildebrandt, E./Seltz, R. 1989: Wandel betrieblicher Sozialverfassung durch systemische Kontrolle? Die Einführung computergestützter Produktionsplanungs- und -steuerungssysteme im bundesdeutschen Maschinenbau, Berlin
- Hirsch-Kreinsen, H./Wolf, H. 1987: Neue Produktionstechniken und Arbeitsorganisation. Interessen und Strategien betrieblicher Akteure, in: Soziale Welt 38(1987)2, S.181-196
- Hirschmann, A.O. 1970: Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States, Cambridge, Mass.
- Höhm, A. 1984: Erfahrungen mit der Einführung der computerunterstützten Arbeitsvermittlung in Arbeitsämtern. Fallstudie zur Arbeit der Arbeitsvermittler und ihre Veränderung durch Informationstechnologie, Arbeitspapiere 38, Forschungsgruppe Verwaltungsautomation GHS Kassel, Kassel.
- Hofemann, K. 1989: Mehr Sicherheit bei der Arbeitslosigkeit durch Mindestsicherung?, in: Soziale Sicherheit, 38(1989)7, S.193-198.
- Hohn, H.-W. 1987: Soziale Netzwerke und Kooperation im Betrieb - Funktionen informeller Rekrutierung im dualen System der industriellen Arbeitsbeziehungen, in: Deeke/Fischer/Schumm-Garling 1987, S.82-107

- Honneth, A. 1985: Kritik der Macht. Reflexionsstufen einer kritischen Gesellschaftstheorie, Frankfurt/M.
- Horn & Partner und ADV/ORGA 1983: Gutachten über die Wirtschaftlichkeit und Effektivität der Arbeitsverwaltung. Düsseldorf, April 1983.
- Jacobi, U./Fiegluth, G. 1989: Hersteller schwatzen Kunden "ihre" Lösung auf, in: Computerwoche vom 26.5.1989, S.14-17
- Jürgens, U. 1984: Die Entwicklung von Macht, Herrschaft und Kontrolle im Betrieb als politischer Prozeß - Eine Problemskizze zur Arbeitspolitik, in: Jürgens, U./Naschold, F. (Hrsg.): Arbeitspolitik, Opladen, S.58-91
- Kantel, H. D. 1990: Computer im Sozialamt. Die elektronische Verwaltung der Armut, Essen.
- Karlsen, T. 1984: Arbeitsprozeß, Informationstechnologie und Leistungsqualität in sozialstaatlichen Institutionen (WZB discussion papers), Berlin.
- Karlsen, T./Kühn, H. 1984: Arbeitsprozeß, Informationstechnologie und Leistungsqualität in sozialstaatlichen Institutionen. Internationales Vergleichsprojekt der Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien und Norwegen. Wissenschaftszentrum Berlin, IIVG Papers Nr. dp 84-210, Berlin.
- Karlsen, T./Kühn, H. 1985: Informationstechnik und Qualität sozialer Dienstleistungen. Zwei Ansätze zur Untersuchung und Beurteilung sozialpolitischer Leistungsqualität bei technikgestützter Leistungsproduktion, Wissenschaftszentrum Berlin, IIVG/pre 85-204, Berlin.
- Karlsen, T./Kühn, H./Oppen, M. (Hg.) 1985: Informationstechnologie im Dienstleistungsbereich. Arbeitsbedingungen und Lebensqualität, Berlin.
- Kaufmann, F.-X. 1977: Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt. Probleme und theoretische Perspektiven eines Forschungsverbundes, Meisenheim.
- Kaufmann, F.-X. (Hg.) 1979: Bürgernahe Sozialpolitik: Planung, Organisation und Vermittlung sozialer Leistungen auf lokaler Ebene, Frankfurt/New York.
- Kaufmann, F.-X. 1983: Steuerungsprobleme im Wohlfahrtsstaat, in: Matthes, J. (Hg.), Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Soziologentages in Bamberg 1982, Frankfurt/New York, S. 474-490
- Kern, H./Schumann, M. 1984: Das Ende der Arbeitsteilung? Rationalisierung in der industriellen Produktion, München 1984
- Kieser, A. 1990: Bürokommunikation und organisatorische Innovation. Zur Abstimmung technischer und struktureller Anforderungen, in: Zeitschrift für Organisation, (1990), Heft 3, S.171-175.
- Kieser, A./Kubicek H. 1978: Organisationstheorien, Band I und II, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz
- Kittner, M. (Hg.) 1985: Gewerkschaftliches Jahrbuch 1985, Köln.
- Kittner, M. (Hg.) 1987: Gewerkschaftliches Jahrbuch 1987, Köln.
- Klotz, U./Tiemann, H. 1990: Aus Betroffenen Beteiligte machen, in: Die Mitbestimmung, (1990), Heft 9, S.589-595.



- Knight, F.H. 1964: Risk, Uncertainty and Profit, New York
- Koch, H. 1981: Wirkungsforschung. Eine Bibliographie, in: MittAB 3/81, Nürnberg, S.321-328
- Koch, R. 1978: Elektronische Datenverarbeitung und kaufmännische Angestellte, Frankfurt/ New York.
- Kommission »Zukunftsperspektiven gesellschaftlicher Entwicklung« (Bericht erstellt im Auftrag der Landesregierung Baden-Württemberg), 1983, Stuttgart.
- Kühn, H. 1985a: Sozialpolitik mit dem Computer. Arbeitsteilung und Leistungsqualität in sozialstaatlichen Institutionen im Zeichen der Computertechnologie, in: Naschold, F. (Hg.), Arbeit und Politik, Frankfurt/New York, S.151-178.
- Kühn, H. 1985b: Soziale Sicherheit und angebotsorientierte Wirtschaftspolitik, in: WSI-Mitteilungen, (1985), Heft 2, S.94-102.
- Kühn, H. 1987: Arbeit und Automation in der Sozialverwaltung, in: WSI-Mitteilungen, (1987), Heft 6, S.371-379.
- Kühn, H. 1989: Der automatisierte Sozialstaat. Arbeit und Computer in Sozialverwaltungen, Berlin.
- Kühn, T./Oppen, M. (Hg.) 1985: Informationstechnologie im Dienstleistungssektor. Arbeitsbedingungen und Leistungsqualität, Bern.
- Kuhlmann, S. 1985a: Zur Maschinisierung der Arbeitsvermittlung, in: Karlsen, T./Kühn, H./ Oppen, M. (Hg.), Informationstechnologie im Dienstleistungsbereich. Arbeitsbedingungen und Leistungsqualität, Berlin, S.117-140.
- Kuhlmann, S. 1985b: Computer als Mythos, in: Technik und Gesellschaft. Jahrbuch 3, Frankfurt/New York, S.91-106
- Kuhlmann, S. 1986: Informationstechnik als Modernisierungs- und Legitimationsmittel. Das Beispiel Arbeitsverwaltung, in: Grimmer, K. (Hg.), Informationstechnik in öffentlichen Verwaltungen. Handlungsstrategien ohne Politik (Policy- Forschung 3), Basel, S.233-312.
- Küpper, W./Ortmann, G. (Hg.) 1988, Mikropolitik, Opladen
- Küster, N. 1989: Wettbewerber am selben Markt: Bundesanstalt und Personalberater, in: Computerwoche vom 24.3.1989, S.8.
- Lévi-Strauss 1973: Das wilde Denken, Frankfurt/M.
- Lenhardt, G. 1991: Schulentwicklung und der nicht-technische Fortschritt der Gesellschaft, in: Zapf, W. (Hg.): Die Modernisierung moderner Gesellschaften, Verhandlungen des 25. Deutschen Soziologentages in Frankfurt am Main 1990, Frankfurt/New York
- Lieber, P. 1988: Regionale Einschaltungsgrade: ein »hartes« Führungsdatum? Anmerkungen zur Aussagefähigkeit amtlicher Einschaltungsgrade, in: Arbeit und Beruf, (1988), Heft 7, S. 211-213.
- Littek, W./Heisig, U. 1986: Rationalisierung von Arbeit als Aushandlungsprozeß, in: Soziale Welt, 37(1986)2/3, S.237-262

- Lodge, G.C. 1974: Business and the changing Society, in: Harvard Business Review, March-April 1974, S.59-72
- Lullies, V./Bollinger, H./Weltz, F. 1990: Konfliktfeld Informationstechnik. Innovation als Managementproblem, Frankfurt/New York.
- Lutz, B. 1984: Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts, Frankfurt/New York
- Lutz, B. 1986: Kann man Technik-Folgen abschätzen? in: Gewerkschaftliche Monatshefte, (1986), Heft 9, S.561-570.
- Lutz, B. 1990: Technikforschung als Technologiepolitik, in: WSI-Mitteilungen, (1990), Heft 19, S.614-622.
- Maaß, J. 1986: Siemens-DV im Arbeitsamt, in: Siemens-Magazin COM, (1986), Heft 6, S.32-33.
- Maibaum, K./Pfuhmann, H./Rademacher, M. 1986: Die Praxis der Arbeitsvermittlung, 3. neubearb. Auflage (1972), in: Siebrecht, V./Kohl, A. (Hg.): Schriftenreihe. Aufgaben und Praxis der Bundesanstalt für Arbeit, Heft 14, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz
- Malsch, Th. 1987: Die Informatisierung des betrieblichen Erfahrungswissens und der 'Imperialismus der instrumentellen Vernunft'. Kritische Bemerkungen zur neotayloristischen Instrumentalismuskritik und ein Interpretationsvorschlag aus arbeitssoziologischer Sicht, in: Zeitschrift für Soziologie, (1987), Heft 2, S.77-91.
- Manager-Magazin Nr.2/1986.
- Marplan Institut 1988; Trend-Monitor DGB 1987, Düsseldorf
- Maurice, M. 1991: Methodologische Aspekte internationaler Vergleiche: Zum Ansatz des gesellschaftlichen Effekts, in: Heidenreich/Schmidt 1991, S.82-90
- Merlet, H. 1988: Bleibt die Qualität auf der Strecke? Berufsberatung nach der Einführung von Datenverarbeitung, in: Gewerkschaftliche Bildungspolitik, Heft 4, S.127-130
- Meyer, J.W. 1983a: Centralization of Funding and Control in Educational Governance, in: Meyer/Scott 1983a, S.179-197
- Meyer, J.W. 1983b: Organizational Factors Affecting Legalization in Education, in: Meyer/Scott 1983a, S.217-232
- Meyer, J.W. 1983c: Innovation and Knowledge Use in American Public Education, in: Meyer/Scott 1983a, S.233-260
- Meyer, J.W. 1983d: Conclusion: Institutionalization and the Rationality of Formal Organizational Structure, in: Meyer/Scott 1983a, S.261-282
- Meyer, J.W./Rowan, B. 1977: Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, in: American Journal of Sociology, Volume 83, Number 2, S. 340-363
- Meyer, J.W./Rowan, B. 1983: The Structure of Educational Organizations, in: Meyer/Scott 1983a, S.71-97

- Meyer, J.W./Scott, W.R. (eds.) 1983a: Organizational Environments. Ritual and Rationality, Beverly Hills/London/New Delhi
- Meyer, J.W./Scott, W.R. 1983b: Centralization and the Legitimacy Problems of Local Government, in: Meyer/Scott 1983a, S.199-215
- Meyer, J.W./Scott, W.R./Deal, T.E. 1983: Institutional and Technical Sources of Organizational Structure: Explaining the Structure of Educational Organizations, in: Meyer/Scott 1983a, S. 45-67
- Mintzberg, H. 1987: The Strategy Concept I: Five Ps for Strategy, in: California Management Review, Fall 1987, S.11-24
- Mintzberg, H. 1983: Power in and around Organizations, Englewood Cliffs
- Mintzberg, H. 1979: The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research, Englewood Cliffs
- Möller, R. 1988: Einschaltungsgrad und die Ziele der Arbeitsvermittlung, in: Arbeit und Beruf, (1988), Heft 5, S.145-148.
- Möller, R. 1989: Marktanteil der Arbeitsvermittlung und Konjunktur. Anmerkungen zur Bildung, Begründung und Interpretation von Meßziffern der Arbeitsvermittlung, in: Arbeit und Beruf, (1989), Heft 3, S.69-73.
- Mumford, L. 1978: Mythos der Maschine, Frankfurt/M.
- Naschold, F. 1983: Sozialstaat und politische Formationen bei ökonomischer Stagnation, in: Matthes, J. (Hg.), Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Soziologentages in Bamberg 1982, Frankfurt/New York, S. 491-517
- Naschold, F. 1989: Technische Innovation und sozialer Konservatismus, in: Fricke, W. u.a. (Hg.), Jahrbuch Arbeit und Technik in Nordrhein-Westfalen 1989, Bonn, S.3-14.
- Noske, H. 1990: Neue Technologie - neue Konzepte. Die Investitionsrechnung reicht nicht aus, in: Computerwoche extra, Nr. 3, vom 28.9.1990.
- Odenthal, M./Kretschmann, H./Leckband, H./Maasen, P.-J. 1952: Die Anwendung des Lochkartenverfahrens in der Arbeitsverwaltung, in: Das Arbeitsamt, (1952), Heft 8, S.201-202.
- Offe, C. 1984a: Das Wachstum der Dienstleistungsarbeit: Vier soziologische Erklärungsansätze, in: ders. (Hg.), »Arbeitsgesellschaft«. Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven, Frankfurt/New York, S.291-319
- Offe, C. 1984b: Zu einigen Widersprüchen des modernen Sozialstaats, in: ders. (Hg.), »Arbeitsgesellschaft«. Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven, Frankfurt/New York, S.323-339
- Offe, C. 1991: Die deutsche Vereinigung als »natürliches Experiment«, in: Giesen, B./Leggewie, C. (Hg.): Experiment Vereinigung. Ein sozialer Großversuch, Berlin, S.77 - 86
- Offe, C./Hinrichs, K. 1984: Sozialökonomie des Arbeitsmarktes: primäres und sekundäres Machtgefälle, in: Offe, C. (Hg.), »Arbeitsgesellschaft«. Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven, Frankfurt/New York, S.44-86

- Ortmann, G. 1990: Mikropolitik und systemische Kontrolle, in: Bergstermann/Brandherm-Böhmker 1990, S.101-120
- Ortmann, G. 1988a: Macht, Spiel, Konsens, in: Krüpper, W./Ortmann, G. (Hg.), Mikropolitik, Opladen, S.13-26.
- Ortmann, G. 1988b: Handlung, System, Mikropolitik, in: Krüpper, W./Ortmann, G. (Hg.), Mikropolitik, Opladen, S.217-225.
- Ortmann, G./Becker, A./Schulz, H.J./Windeler, A. 1988: Computer und Macht in Organisationen; Projektbericht, Oldenburg.
- Ortmann, G./Windeler, A./Becker, A./Schulz, H.J. 1990: Computer und Macht in Organisationen. Mikropolitische Analysen, Opladen
- Perich, R. 1990: Unternehmensorganisation im Wandel. An der Schwelle zu einem neuen Organisationsverständnis, in: Zeitschrift für Organisation, (1990), Heft 1, S.5-14.
- Perrow, Ch. 1986: Complex Organizations. A critical Essay, 3rd edition, New York
- Petersen, F. 1971: Computer-unterstützte Arbeitsvermittlung, in: Arbeit und Beruf, (1971), Heft 1, S.2-6.
- Petersen, F. 1972: Computer-unterstützte Arbeitsvermittlung, in: Zeitschrift für Datenverarbeitung, (1972), Heft 7, S.541-546.
- Petersen, F. 1975: Computer-unterstützte Arbeitsvermittlung in der Erprobung. Arbeit und Beruf, (1975), Heft 3, S.93-95.
- Petersen, F. 1986: Computerleistung für die Arbeitsvermittlung - eine Bestandsaufnahme, in: Arbeit und Beruf, (1986), Heft 7, S.201-204.
- Petersen, F. 1989: Von der Lochkarte zur Informationsverarbeitung, in: Arbeit und Beruf, (1989), Heft 1. S.1-6.
- Pfuhmann, H./Grauel, M./Stöhr, A. 1987: Stellen-Informationen-Service - eine Erweiterung des Dienstleistungsangebotes der AVuAB, in: Arbeit und Beruf, (1987), Heft 11, S.341 ff.
- Picot, A. 1982: Zur Steuerung der Verwaltung in Unternehmen. Notwendigkeit, Probleme, Ansätze, in: Reichwald, R. (Hg.), Neue Systeme der Bürotechnik, Berlin, S.365-395.
- Pietsch, K. 1986: Computer für die Ausbildungsvermittlung, in: Siemens-Magazin COM, (1986), Heft 6, S.26-27.
- Piore, M.J./Sabel, Ch. 1985: Das Ende der Massenproduktion. Studie über die Requalifizierung der Arbeit und die Rückkehr der Ökonomie in die Gesellschaft, Berlin
- Polany, K. 1978: The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen, Frankfurt/M. (deutschsprachige Erstausgabe Wien 1977)
- Pollmeyer, B./Spies, B.-G. 1982: Zum Problem der Wiedereingliederung von Arbeitslosen, in: WSI-Mitteilungen, (1982), Heft 2, S.95-104.
- Pollmeyer, B. 1982: Zur sozialen Ausgestaltung der Arbeitsvermittlung, in: Soziale Sicherheit, (1982), Heft 9, S.273-279.

- Pollmeyer, B. 1984: Arbeits- und Aktionsschwerpunkte der Verwaltungsausschüsse bei den Landesarbeitsämtern und Arbeitsämtern, in: Soziale Sicherheit, (1984), Heft 5, S.137-142.
- Pollmeyer, B. 1986: Lokale Arbeitsplatzbeschaffungsstrategien: Weder Königs- noch Irrwege. Erfahrungen aus dem europäischen Ausland, in: Soziale Sicherheit, (1986), Heft 2, S.41-49.
- Pollmeyer, B. 1987: Aufgaben und Möglichkeiten einer lokalen/ regionalen Beschäftigungspolitik, in: Soziale Sicherheit, (1987),???, S.16-21.
- Präsident der Bundesanstalt für Arbeit; Hauptpersonalrat der Bundesanstalt für Arbeit: Betriebsvereinbarung vom 15. Mai. EDV und Recht, 1985.
- Pricha, M./Petzina, D. 1984: Arbeitsverwaltung 1945 bis 1955. Bedeutung und Funktion der Arbeitsverwaltungsorgane für die Probleme des Arbeitsmarkts und ihre Tätigkeit auf den Gebieten der Arbeitsvermittlung, Arbeitslosenversicherung und Lehrstellenvermittlung bei der Aufbauphase, Bochum.
- PROGNOS 1985/86: Die Zukunft der Arbeitslandschaft, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Band 94.1/2 und Band 95, Nürnberg
- Reichwald, R. 1982: Neue Systeme der Bürotechnik und Büroarbeitsgestaltung - Problemzusammenhänge, in: ders. (Hg.), Neue Systeme der Bürotechnik, Berlin, S.11-48.
- Rock, R./Ulrich, F./Witt, F. (Hg.) 1989: Strukturwandel der Dienstleistungs-rationalisierung, 1989
- Röske, V. 1978: Sozialversicherung und Rationalisierung, Berlin.
- Rudolph, H. 1984: Die Entwicklung der Vermittlung in Arbeit, in: MittAB, (1984), Heft 2, S.168-182.
- Sande, T. 1987: Arbeitsvermittlung in Schweden. Arbetsmarknadsstyrelsen - AMS. Schwedisches Zentralamt für Arbeit, o.O. (aus dem Schwedischen von Helmut Ganter-Ullmann)
- Schaper, H.-H. 1970: Was ist elektronische Datenverarbeitung? Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe, (1970), Heft 10, S.317- 319.
- Schaper, H.-H. (1971): Bundesanstalt für Arbeit: Programmierte Sicherheit für jedermann, in: data report, (1971), Heft 5, S.15-19.
- Schaper, H.-H. 1972: Stand und Organisation der Datenverarbeitung in der Bundesanstalt für Arbeit, in: Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung, (1972), Heft 2, S.77-79.
- Schaper, H.-H. 1973: Datenverarbeitung bei der Bundesanstalt für Arbeit, in: data report, (1973), Heft 4, S.23-27.
- Schaper, H.-H. 1974: Fünfzehn Jahre Datenverarbeitung in der Bundesanstalt für Arbeit, in: Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe, (1974), Heft 11, S.357-359.
- Schaper, H.-H. 1978: Datenverarbeitung bei der Bundesanstalt für Arbeit, in: data report, (1978), Sonderdruck, S.34-38.
- Schaper, H.-H. 1979: 20 Jahre Datenverarbeitung, in: Bundesarbeitsblatt, (1979), Nr. 12, S.5-7.

- Schaper, H.-H. (1986): Computer für die Arbeitsverwaltung, in: Siemens-Magazin COM, (1986), Heft 6, S.22-23.
- Schaper, H.-H. 1988: Informationsverarbeitung in der Bundesanstalt für Arbeit, in: Siebrecht, V./Kohl, A. (Hg.): Schriftenreihe. Aufgaben und Praxis der Bundesanstalt für Arbeit, Heft 28, Stuttgart/Berlin /Köln/ Mainz.
- Schaper, H.-H./Petersen, F. 1979: Datenverarbeitung bei der Bundesanstalt für Arbeit, in: Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung, (1979), Heft 1/2, S.13-16.
- Schaper, H.-H./Schulz, H. 1971a: Erste Gedanken zum Aufbau eines »Verwaltungsinformationssystems« für die Bundesanstalt, in: Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe, (1971), Heft 6, S.177-180.
- Schaper, H.-H./Schulz, H. 1971b: Datenverarbeitung in der Bundesanstalt für Arbeit (Informationsbroschüre der Bundesanstalt für Arbeit), Nürnberg.
- Schaper, H.-H./Schulz, H. 1971c: Datenverarbeitung in der Bundesanstalt für Arbeit, in: Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe, (1971), Heft 3, S.167-175.
- Schaper, H.-H./Schulz, H. 1972: Computer in der Arbeitsverwaltung, in: Bundesarbeitsblatt, (1972), Nr. 10/11, S.577-581.
- Schaper, H.H./Schulz, H. 1984: Datenverarbeitung in der Bundesanstalt für Arbeit -gestern, heute, morgen - eine Bestandsaufnahme von 1984, in: Arbeit und Beruf, (1984), Heft 5, S. 129-133.
- Scherf, A. 1983: Computerunterstützung bei der Leistungsgewährung auf dem Weg zum Arbeitsplatz im Arbeitsamt, in: Arbeit und Beruf, (1983), S.225ff.
- Schoenfelder/Kranz/Wanka, 1988: Kommentar zum Arbeitsförderungsgesetz, Stuttgart
- Schmid, G. 1987: Arbeitsmarktpolitik im Wandel. Entwicklungstendenzen des Arbeitsmarktes und Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, WZB-discussion papers, IIM/LMP 87-17, Berlin
- Schmid, G./Reissert, B./Bruche, G. 1987: Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik. Finanzierungssysteme im internationalen Vergleich, Frankfurt/New York
- Schmidt, E. 1989: Risikoschutz, Technikgestaltung, Produktmitbestimmung, in: Dabrowski, H. u.a. (Hg.), Forschungsprojekt Rahmentarifpolitik im Strukturwandel, Bd.1. Gewerkschaftliche Tarifpolitik unter veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, Düsseldorf, S.99-111.
- Schmidt, G. 1990: Anmerkungen zur industriesoziologischen Rede über »Systemische Rationalisierung«, in: Bergstermann, J./Brandherm-Böhmker, R. (Hg.) 1990: Systemische Rationalisierung als sozialer Prozeß, Bonn, S.17-22
- Schreiner, N. 1988: Der 'Terminalisierungsgrad' als Kriterium für die Dienstleistungsqualität, in: Die Mitbestimmung 5/88, S.269-273
- Schröder, H. 1989: Die Funktion und Rolle des Berufsberaters. Eine Mehrebenenanalyse seiner Aufgaben bei der Berufsallokation, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 132, IAB, Nürnberg

- Schüle, U. 1987: Strukturdiskrepanzen auf dem Arbeitsmarkt? Köln.
- Schwarzer, U. 1986: Die Misere wird verwaltet. Manager Magazin, (1986), Heft 2, S.59-67.
- Scott, W.R. 1987: The Adolescence of Institutional Theory, in: Administrative Science Quarterly, 32(4), S.493-511
- Scott, W.R. 1986: Grundlagen der Organisationstheorie, Frankfurt/New York
- Scott, W.R. 1983a: Introduction: From Technology to Environment, in: Meyer/Scott 1983a, S.13-17
- Scott, W.R. 1983b: Health Care Organizations in the 1980s: The Convergence of Public and Professional Control Systems, in: Meyer/Scott 1983a, S.99-113
- Scott, W.R. 1983c: Reform Movements and Organizations: The Case of Aging, in: Meyer/Scott 1983a, S. 115-127
- Scott, W.R. 1983d: The Organization of Environment: Network, Cultural, and Historical Elements, in: Meyer/Scott 1983a, S. 155-175
- Scott, W.R./Meyer, J.W. 1983: The Organization of Societal Sectors, in: Meyer/Scott 1983a, S.129-153
- Selznick, Ph. 1957: Leadership in Administration, New York
- Selznick, Ph. 1966: TVA and the Grass Roots, 2nd. Ed., Berkeley
- Siegers, J. 1986: Der Weg zu mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit, in: Der Arbeitgeber, (1986), Heft 6, S.180.
- SINUS (Gesellschaft für Sozialforschung und Marktforschung mbH) 1986: Offene Arbeitsvermittlung. Voraussetzungen und Akzeptanz bei Arbeitgebern, Arbeitslosen und Beschäftigten, Unveröff. Man., München.
- Spiegl, G. 1969: Elektronische Datenverarbeitung in der BAVAV, in: Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe, (1969), Heft 3, S.67-71.
- Spiegl, G./Kluck, K.-H. 1970: Elektronik für den Arbeitsmarkt - in Japan, den USA und der Bundesrepublik Deutschland, in: Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe, (1970), Heft 1, S.2-10.
- Staehle, W.H. 1988: Macht und Kontingenzforschung, in: Küpper/Ortmann 1988, S.155-163
- Statistisches Bundesamt Wiesbaden: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart/Köln/Mainz, verschiedene Jahrgänge
- Stöhr, A. 1987: Computerunterstützte Arbeitsvermittlung - coArb, in: Computer und Recht, (1987), Heft 8, S.546-550.
- Stöhr, A. 1988: Computerunterstützung in der Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung, in: Arbeit und Beruf, (1988), Heft 10, S.309-314 und Heft 12, S.377-379.
- Sydow, J. 1989: Strukturwandel der Dienstleistungsarbeit als Folge des Einsatzes neuer Informations- und Kommunikationstechnik?, in: Rock, R./Ulrich, F./Witt, F. (Hg.), Strukturwandel der Dienstleistungsrationalisierung, Frankfurt/New York, S.11-36.

- Thompson, J.D. 1967: Organizations in Action, New York
- Träger, M. G. 1981: Entwicklung und Funktion des britischen und deutschen Systems der Arbeitsvermittlungs- und Berufsberatungsdienste - ein Vergleich unter besonderer Berücksichtigung aktueller Beschäftigungsprobleme, in: Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 58, IAB, Nürnberg
- Trautwein-Kalms, G. 1985: Auswirkungen der EDV-Rationalisierung für Arbeitnehmer in öffentlichen Verwaltungen, in: Kühn, T./Oppen, M. (Hg.), Informationstechnologie im Dienstleistungssektor, Arbeitsbedingungen und Leistungsqualität, Bern, S.141-166.
- Trost, R. 1983: Datenverarbeitung in der Bundesanstalt für Arbeit, in: Arbeit und Beruf, (1983), S. 321ff.
- Türk, K. 1989: Neue Entwicklungen in der Organisationsforschung. Ein Trend Report, Stuttgart.
- Turkle, S. 1984: Die Wunschmaschine. Vom Entstehen der Computerkultur, Reinbeck bei Hamburg
- Udy, S.H. 1970: Work in Traditional and Modern Society, Englewood Cliffs
- UNI-Berufswahlmagazin, (1987), Heft 11, S.27ff.
- Walwei, U. 1991: Viele Wege führen nach Rom. Pro und Contra Vermittlungs-"Monopol" im internationalen Vergleich, in: Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 4/1991
- Ward, J.W. 1964: The Ideal of Individualism and the Reality of Organization, in: Cheit, E.F. (ed.): The Business Establishment, New York, S.37-76
- Wehrsig 1986: Komplexe Organisationen, Information und Entscheidung, in: Seltz, R./Mill, U./Hildebrandt, E. (Hg.): Organisation als soziales System. Kontrolle und Kommunikationstechnologie in Arbeitsorganisationen, Berlin, S.93-102
- Weizenbaum, J. 1977: Die Macht der Computer und die Ohnmacht der Vernunft, Frankfurt/M.
- Weltz, F. 1986: Wer wird Herr der Systeme? Der Einsatz neuer Bürotechnologie und die innerbetrieblichen Handlungskonstellationen. In: Seltz, R./Mill, U./Hildebrandt, E. (Hg.), Organisation als soziales System. Kontrolle und Kommunikationstechnologie in Arbeitsorganisationen, Berlin, S.151-161.
- Weltz, F. 1988: Die doppelte Wirklichkeit der Unternehmen und ihre Konsequenzen für die Industriesoziologie, in: Soziale Welt, 39(1988)1, S.97-103
- Weltz, F./Bollinger, H./Ortmann 1989: Qualität im Büro, Computerwoche vom 17.4.1989.
- Weltz, F./Lullies, V. 1983: Innovation im Büro: Das Beispiel Textverarbeitung, Frankfurt/M.
- Wiesenthal, H. 1987: Einleitung. Die Ratlosigkeit des homo oeconomicus, in: Elster, J.: Subversion der Rationalität, Frankfurt/New York, S.7-19
- Wilke, G. 1980: Arbeitsamt 1980 - Einführung neuer Arbeitstechniken, in: Arbeit und Beruf, (1980), Heft 1, S.1-3.

- Wilke, G. 1986: Der Weg zum kundenbezogenen Arbeitsvorgang, in: Siemens-Magazin COM, (1986), Heft 6, S.34-35.
- Windolf, P./Hohn, H. W. 1983: Selektion und Qualifikation - die betriebliche Personalauswahl in der Krise. WZB-Berlin, Nov. 1983.
- Windolf, P./Hohn, H.-W. 1984: Arbeitsmarktchancen in der Krise - Betriebliche Rekrutierung und soziale Schließung, Frankfurt/New York.
- Winter, Th.v. 1990: Interessenlagen und Interessenvermittlung in der Sozialpolitik, in: Soziale Welt, 41(1990)9, S.322-345.
- Wissenschaftszentrum Berlin/Internationales Institut für Management und Verwaltung/ Blankenburg, E. (Hg.) 1978: Mehr Steuerung durch weniger Kontrolle. Einige Lehren aus einem Ländervergleich der Arbeitsverwaltungen (IIM-papers 78-16), Berlin.
- Witte, E. 1982: Arbeitsvermittlung - Das Amt hat schlechte Karten, in: Die Zeit, (1982), Nr. 35.
- Wittemann, K.P./Wittke, V. 1987: Rationalisierungsstrategien im Umbruch? Zu den Auswirkungen von CIM und Just-In-Time auf industrielle Produktionsprozesse, in: SoFi-Mitteilungen, Nr. 14, Juni 1987, S.47-86
- Wittke, V. 1990: Systemische Rationalisierung - zur Analyse aktueller Umbruchprozesse in der industriellen Produktion, in: Bergstermann/Brandherm-Böhmker 1990, S.23-41.
- Womack, J.P./Jones, D.T./Roos, D. 1991: Die zweite Revolution in der Automobilindustrie, Frankfurt/New York
- Wulf-Mathies, M. 1990: Zukunft durch Öffentliche Dienste, in: Die Mitbestimmung, 1/1990, S.7-11
- Zuberbühler, H. 1972: Elektronische Datenverarbeitung in der Industrie. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, Stuttgart.
- Zündorf, L. 1986: Macht, Einfluß, Vertrauen und Verständigung. Zum Problem der Handlungskordinierung in Arbeitsorganisationen, in: Seltz, R./Mill, U./Hildebrandt, E. (Hg.): Organisation als soziales System, Berlin, S.33-56